Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative

Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis

Document de discussion

Juin 2005

Projet du PRP
Liens nord-américains

préparé par
Centre de droit et de politique commerciale

Canada

Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis

préparé par

Bill Dymond
Centre de droit et de politique commerciale

Michael Hart
Norman Paterson School of International Affairs

Projet du PRP
Liens nord-américains

105-06153/

PH4-19/2005F-PDF
ISBN 0-662-79162-2

Table des matières

Sommaire 1

Introduction 5

Contexte 6

Composantes d'une union douanière bilatérale 12

Autres éléments 30

La dimension souveraineté 36

Conclusion 38

Notes 39

Bibliographie 46

Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis

Sommaire

On s'intéresse, dans le présent document, à une gamme d'incidences politiques susceptibles de découler de la création d'une union douanière canado-américaine. La négociation d'une telle union se produirait dans le contexte où :

- il existe déjà un niveau élevé d'intégration économique et de convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis;
- les deux pays composent d'ores et déjà avec un réseau bilatéral et multilatéral complexe de droits et obligations qui réduisent fortement leur autonomie politique;
- les deux pays ont opté pour une approche commune des négociations régionales et multilatérales qui les amène à amorcer la démarche à partir d'une même position ou de positions semblables.

Principaux éléments d'une union douanière :

- un seul territoire douanier (d'où libre circulation de tous les biens);
- un tarif extérieur commun (TEC) résultant de la convergence des deux tarifs et de leur harmonisation basée sur le taux existant le plus bas de l'un ou de l'autre des membres (les deux pays gardant la marge de manœuvre voulue pour maintenir des taux extérieurs séparés pendant une période de transition pour une courte liste de produits);
- des dispositions touchant les secteurs précaires comme le vêtement (probablement des périodes de transition), l'agriculture (l'OMC étant mise à contribution pour la résolution des questions les plus difficiles), la culture (les principaux enjeux qui ne sont pas déjà traités par l'OMC étant, là aussi, laissés de côté) et la reconnaissance de l'importance du secteur énergétique;
- la conciliation des différences émaillant les actuels accords bilatéraux qu'ont conclus les deux pays (au sujet du libre-échange et d'un traitement préférentiel) avec d'autres États pour ce qui concerne surtout les produits visés, les règles d'origine et d'éventuels pays partenaires au libre-échange;
- une approche commune des lois régissant le règlement des différends commerciaux, ce qui amènerait à adopter un seul et même régime au

regard de pays tiers, à reconnaître que les litiges canado-américains sont rares et qu'ils s'articulent surtout autour des produits à base de ressources naturelles – notamment le bois d'œuvre – et, enfin, à souligner la nécessité de prêter attention aux questions afférentes à la gestion des ressources;

- une politique de commerce extérieur commune au regard des négociations multilatérales et régionales (ce qui, compte tenu du degré de convergence des politiques, ne devrait pas présenter de difficulté) et, de façon plus générale, du maintien de relations commerciales avec les pays tiers; pour ce qui touche aux sanctions commerciales imposées pour des motifs politiques, il devrait être possible de conserver une marge de manœuvre stratégique et, dans cette optique, de concevoir des outils pratiques sans compromettre l'intégrité de l'union;

- un processus de règlement des différends qui prendrait appui sur les actuelles dispositions de l'ALENA – dispositions appelées à subir, toutefois, une mise à jour d'envergure –;

- des institutions chargées d'administrer l'union, de régler les différends et de favoriser une élaboration commune et dynamique des politiques (en vue de gérer une intégration économique accélérée); ces institutions feront fond sur les modèles existants (la Commission mixte internationale, par exemple).

Chacun de ces éléments s'assortira de défis techniquement complexes; mais, dans aucun cas, il ne s'agira d'obstacles insurmontables. Pour l'essentiel, les grandes questions stratégiques indissociables de la mise en œuvre d'une union douanière ont été résolues au fil d'un processus de convergence des politiques et d'ententes commerciales multilatérales et bilatérales. Une union douanière plus complexe pourrait englober une série d'éléments supplémentaires, qui, tous, ajouteront progressivement à ses avantages économiques. On pense, entre autres choses, à l'administration de la frontière, à la convergence en matière de réglementation, aux provinces et aux États, aux marchés publics, à l'investissement, aux services, à la propriété intellectuelle, à la politique de la concurrence et aux mouvements transfrontaliers des personnes. L'inclusion d'un/de plusieurs de ces éléments renforcerait la complexité du programme de négociation et de l'enjeu politique que représente, pour les deux pays, la conclusion d'une union douanière. La prime de risque inhérente à toute négociation augmenterait de façon significative et pourrait compromettre les chances de succès tout en n'offrant que des avantages relativement modestes. Il convient, dès lors, d'étudier s'il est préférable d'envisager, au départ, un cheminement plus prudent, en limitant le programme des négociations aux éléments indispensables et de créer un mécanisme, à même la structure institutionnelle de l'union douanière, qui aurait pour fonction de résoudre ces questions au fur et à mesure que le justifieraient les impératifs économiques et la volonté politique en constante évolution.

Bien que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ait contribué passablement à la convergence des politiques, on ne devrait pas présumer que le Mexique devrait être inclus dans une union douanière Canada-États-Unis. Pour l'heure, le Mexique n'est qu'un des pays partenaires du Canada et des États-Unis au chapitre du libre-échange; il bénéficie en outre de son propre réseau d'accords en la matière. Sans compter que même si le Mexique était intéressé à se joindre aux négociations d'une union douanière, il faudrait tenir compte d'une réalité : l'économie politique sous-tendant les enjeux des négociations avec les États-Unis n'est pas la même pour le Canada et le Mexique. Le Canada ne doit/devrait pas chercher à résoudre la question de la participation du Mexique à une union douanière.

La décision de participer aux négociations d'une union douanière donnerait lieu à un débat entourant les incidences de celle-ci sur la souveraineté du Canada. Comme par le passé, ce débat reposerait sur des prémisses fausses ou désuètes. Ainsi, on parlera sans doute de la souveraineté au regard des tarifs commerciaux touchant des pays tiers même si, en vertu des ententes auxquelles il a adhéré, le Canada n'en a pratiquement plus aucune. D'aucuns décrieront probablement l'entente envisagée, prétendant qu'on mettrait par là tous nos œufs dans le même panier, même si, dans les faits, l'intégration économique passe par la géographie économique et les choix économiques des Canadiens et non par la politique gouvernementale. On tiendra le prétendu attachement du Canada au multilatéralisme pour un obstacle insurmontable à une union douanière, en dépit des antécédents historiques qui prouvent que le Canada assimile davantage les ententes multilatérales, régionales et bilatérales à des outils permettant de s'adapter aux circonstances plutôt qu'à des objectifs en soi. Enfin, les opposants qui argueront d'un nivellement par le bas au chapitre de la protection des travailleurs et de l'environnement se heurteront à une pléthore de preuves du contraire.

La décision de prendre part à des négociations portant sur une union douanière impliquera, bien sûr, des recherches visant à approfondir les incidences politiques de la démarche. On soutient, dans le présent document, que l'optique sous-tendant de tels enjeux dépasse la substance de ceux-ci. L'adhésion du Canada à une union douanière pourrait n'entraîner qu'une modeste augmentation du niveau des obligations déjà prévues aux accords existants et du degré de coopération et de coordination auquel consentent déjà les deux gouvernements pour régir leur espace et leurs intérêts économiques communs. Le débat public consécutif sera à l'évidence tapageur et suscitera plus de passion que de lumière. Si le gouvernement décide de s'orienter dans cette voie, il doit pouvoir miser sur des arguments qui établiront clairement le bien-fondé d'une union douanière.

Incidences politiques d'une union douanière Canada-États-Unis

Centre de droit et de politique commerciale[1]

Introduction

On analyse, dans ce document, une gamme d'incidences politiques susceptibles de découler de la mise en œuvre d'une union douanière Canada-États-Unis. L'analyse repose sur un certain nombre d'hypothèses :

- les importants avantages économiques à tirer d'une union douanière bilatérale émaneraient surtout de la suppression des règles d'origine de l'ALENA pour ce qui touche au commerce canado-américain des marchandises (Ghosh et Rao, 2004)[2];
- les actuelles dispositions de l'ALENA et de l'OMC demeureraient en vigueur entre les deux pays pour ce qui concerne tous les produits non compris dans l'union douanière, de même que la protection des investissements et les questions connexes, le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle;
- les relations commerciales – y compris les relations commerciales avec le Mexique et d'autres pays partenaires au libre-échange – seraient toujours régies par les arrangements bilatéraux et multilatéraux pertinents, y compris l'OMC;
- l'union douanière engloberait le commerce des biens à usage civil et ne s'étendrait pas, en règle générale, aux produits acquis pour le compte des organismes canadiens ou américains de défense et de sécurité;
- bien qu'elle puisse être utile et avantageuse, une simple union douanière pourrait être considérablement bonifiée si on l'étoffait d'une série de mesures supplémentaires concernant certains enjeux à régler.

Pour le Canada, le calcul est simple : est-on prêt à sacrifier des éléments marginaux de souveraineté politique en contrepartie d'une croissance économique accrue. Comme le fait remarquer la spécialiste Wendy Dobson (2002 , p. 3), « la souveraineté ne correspond pas seulement à ce qu'un pays abandonne, mais à ce qu'il gagne en termes d'augmentation de la productivité, d'élargissement de ses marchés, de libéralisation du mouvement des investissements … entre autres. »

Contexte

Le principal point de départ d'une évaluation des incidences politiques d'une union douanière devrait résider dans une analyse de l'actuel réseau des droits et obligations régissant le commerce transfrontalier des marchandises. Après presque soixante-dix ans de politiques commerciales mutuellement préjudiciables, le Canada et les États-Unis en sont finalement venus à des accords, en 1935 et en 1938, qui prévoyaient la réduction des droits de douane sur une gamme de marchandises. En 1948, ces arrangements ont été, dans les faits, subsumés dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui, au point de départ, réunissait 23 pays. Le GATT se voulait une série d'engagements visant à réglementer les obstacles frontaliers au commerce des marchandises entre pays participants à partir du principe de la nation la plus favorisée (NPF) et interdisant la discrimination, dans les règlements internes, entre le commerce des produits nationaux et celui des produits importés. Dans une large mesure, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a supplanté le GATT, en 1989, comme accord régissant le commerce entre les deux pays avant d'être, à son tour, subsumé dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), en 1994. Le successeur du GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a ajouté une série d'obligations multilatérales mais n'a pas changé, matériellement parlant, les arrangements entre le Canada et les États-Unis, sauf pour ce qui a trait aux télécommunications et aux services financiers. Comme l'ALE, l'ALENA stipule que s'il y avait désaccord entre ses dispositions et celles de tout autre accord auquel le Canada, les États-Unis et le Mexique sont parties, ce sont ses dispositions qui prévaudraient – sauf si l'on a expressément précisé le contraire[3].

Ces accords se sont répercutés de trois manières importantes sur les relations Canada-États-Unis. Ils ont, en premier lieu, favorisé l'intégration accélérée de l'économie canadienne dans l'économie américaine, une répercussion plus marquée dans les industries manufacturières, où l'échange transfrontalier de marchandises entre entreprises autonomes a donné lieu à des formes complexes d'échanges au sein des chaînes d'approvisionnement. Aujourd'hui, plus des deux tiers du commerce transfrontalier est le fait d'entités apparentées – soit entre entités d'une seule entreprise ou entre parties prenantes à un réseau intégré d'entreprises. Le tiers de la valeur de l'ensemble des exportations du Canada est constitué d'intrants préalablement importés (Cross, 2002)[4]. Ainsi, l'automobile type, assemblée au Canada et exportée aux États-Unis, est constituée d'éléments qui peuvent avoir traversé la frontière jusqu'à cinq fois en cheminant le long de la chaîne des valeurs. Les stratégies sous-tendant le concept de la production « juste-à-temps » supposent un parcours très complexe de pièces et de composantes passant d'une usine à l'autre. La libéralisation du commerce aidant, les entreprises ont pu disséminer de telles usines de manière stratégique ici et là en Amérique du Nord, en se préoccupant de moins en moins des frontières. Si le secteur de l'automobile est allé le plus loin dans la voie de l'intégration, d'autres secteurs le suivent de près – on pense entre autres à ceux des machines et appareils, de l'électronique, des matières plastiques et des textiles. Même dans les industries

axées sur les ressources (métaux et minéraux, produits forestiers, etc.), le contenu d'importation des exportations est de plus en plus élevé[5].

Deuxièmement, les accords ont privé les gouvernements canadien et américain de la plus grande partie de leur autonomie au chapitre de la politique commerciale. Avant les accords de 1935 et 1938 et la mise en place du GATT, les deux gouvernements jouissaient d'une autonomie substantielle leur permettant d'user d'une gamme d'instruments de contrôle du commerce. On pense, entre autres choses, au taux des droits douaniers sur les exportations et les importations, à la classification et à l'évaluation des produits en vue du calcul des droits, à l'application de quotas sur les importations et les exportations, à l'imposition de droits antidumping et compensateurs sur les importations et à la faculté d'exiger des licences d'exportation et d'importation. Les deux gouvernements étaient également libres d'appliquer des règlements internes au regard du commerce – taxes de vente et taxes d'accise, par exemple – pour privilégier les marchandises nationales au détriment des produits importés[6]. Vu l'évolution des règlements multilatéraux du GATT, ils ont convenu d'assujettir leur autonomie politique à un ensemble de plus en plus rigoureux de règles. Exemples : la consolidation des droits de douane à des niveaux convenus, le renoncement aux quotas sauf dans des cas extrêmement limités, des règles concernant le recours aux subventions et l'imposition de droits antidumping et compensateurs uniquement en accord avec les articles pertinents du GATT et de leurs accords de mises en oeuvre[7]. L'Accord de libre-échange a réduit davantage notre autonomie en matière de politiques au regard du commerce transfrontalier de marchandises, entre autres choses, en appliquant un taux de droit de douane nul pour le commerce transfrontalier (sauf pour certains produits agricoles), en prévoyant un mécanisme exécutoire de règlement des différends, dont les décisions ont immédiatement force de loi, pour les litiges en matière de droits antidumping ou compensateurs et en imposant, au regard du commerce des produits énergétiques, des obligations allant bien au-delà des dispositions du GATT. L'ALE a également limité l'autonomie au chapitre des politiques pour ce qui touche à la réglementation de certains secteurs de service, a éliminé la possibilité d'un traitement privilégié pour les investissements américains dans la plupart des secteurs et a prévu des procédures visant à favoriser les mouvements temporaires du personnel. Résultat : il ne reste que peu d'outils, dans la panoplie des moyens traditionnels en matière de politique commerciale, dont peuvent se prévaloir le Canada ou les États-Unis pour freiner l'accélération de l'intégration économique. Comme on le verra, le cheminement vers la prochaine étape d'une intégration formelle, une union douanière, ne représenterait qu'une augmentation marginale du niveau des obligations déjà acceptées par les deux gouvernements l'un par rapport à l'autre et une réduction proportionnelle, donc légère, de la souveraineté pour ce qui a trait aux politiques.

Troisième incidence : la convergence des stratégies canadiennes et américaines relatives à la politique commerciale. Après 70 ans de négociations commerciales bilatérales et multilatérales, le Canada et les États-Unis ont, pour l'essentiel, laissé tomber le protectionnisme et opté pour le libre-échange au regard des biens

industriels. Cela n'était pas toujours le cas. Dans les premières années d'existence du système multilatéral, les États-Unis recouraient au système comme s'il relevait de l'arsenal des outils géopolitiques de la guerre froide[8]; le Canada, pour sa part, ne voyait dans le système qu'un levier qui pouvait l'aider à renforcer sa performance économique. Au cours des années 1964 à 1967, soit lors des négociations commerciales multilatérales du Kennedy Round (négociations du GATT), les États-Unis ont ouvert la voie en négociant des réductions importantes et généralisées des tarifs applicables aux produits industriels. Le Canada visait l'ouverture des marchés mondiaux aux produits de l'agriculture et des industries primaires tout en protégeant le secteur manufacturier – en exemptant ce dernier, dans les faits, des grandes réductions des tarifs. Lors du Tokyo Round, de 1973 à 1979, le Canada a participé pour la première fois aux grandes réductions tarifaires et a parachevé le processus de manière bilatérale avec l'Accord sur le libre-échange. Bien qu'ils aient à cœur d'assujettir leurs produits industriels au libre-échange, les deux pays demeurent déterminés à assurer la protection des secteurs agricoles non concurrentiels : produits laitiers et avicoles soumis à la gestion des approvisionnements pour le Canada; arachide, sucre, tabac, coton et laine pour les États-Unis. Les deux pays ont renoncé au système commercial multilatéral intégré à l'OMC comme objectif de politique étrangère et l'assimilent désormais à un instrument, parmi d'autres, leur permettant d'atteindre leurs objectifs commerciaux[9].

De même, pour ce qui touche à l'investissement étranger, les États-Unis d'après-guerre se sont lancés dans un vigoureux programme visant à prévenir les expropriations et tout traitement discriminatoire – par le truchement d'ententes bilatérales concernant les investissements et d'initiatives s'inscrivant dans le cadre de l'OCDE. Jusqu'à la conclusion de l'ALE et de l'ALENA, le Canada a refusé de prendre des engagements quant au traitement à réserver aux investissements américains et étrangers (Dymond et Hart, 2004). Au regard de la protection des droits de propriété intellectuelle, l'ALENA et, par la suite, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) – accord qui relève de l'OMC –, ont éliminé toutes les grandes différences entre les politiques canadiennes et américaines dans ce domaine. Il est juste de conclure que dans le contexte d'une union douanière, la conception d'une politique commerciale commune (comme celle dont il sera question plus loin) n'impliquerait pas qu'il faille s'éloigner pour la peine des objectifs de politique commerciale adoptés à la fois par le Canada et par les États-Unis ces vingt-cinq dernières années ou plus.

Le processus d'intégration économique et de convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis contraste de façon remarquable avec l'intégration européenne. La création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952) et du Marché commun (1958) faisait suite, dans une large mesure, aux efforts visant à créer une assise économique plus solide pour promouvoir la paix et la sécurité, surtout entre la France et l'Allemagne (Thody, 1997; Monnet, 1978)[10]. Il a fallu compter plus de 30 ans et beaucoup de bonne volonté, de

coopération et de démarches axées sur le renforcement des institutions pour aboutir à ce qu'on a appelé, par la suite, l'*acquis communautaire*, la conception circonstanciée des règles qui, aujourd'hui, régissent la conduite des affaires au sein de l'Union. Cette expérience diffère du tout au tout de celle qu'on connaît en Amérique du Nord où, plutôt que d'être induite par l'action gouvernementale, l'intégration a été grandement tributaire des forces du marché : proximité, décisions de consommation, préférences en matière d'investissement et comportement des entreprises. En grande partie, les politiques gouvernementales ont été réactives, dictées par des efforts destinés à résoudre les problèmes soulevés par l'intégration, elle-même dictée par les forces du marché. Plutôt que de chercher à renforcer l'intégration, les gouvernements n'ont fait qu'accepter, graduellement, la nécessité de la faciliter en s'attaquant aux problèmes que devaient surmonter commerçants et investisseurs privés. Il en est résulté une approche beaucoup plus parcellaire et moins délibérée pour ce qui touche à l'établissement de règles et au renforcement des institutions (Dymond et Hart, 2003)[11].

Ces répercussions se sont produites en l'absence chronique d'infrastructure institutionnelle apte à faciliter la gestion de ces relations complexes et polyvalentes. Aucun organisme n'assure une supervision politique ou stratégique des relations canado-américaines, il n'existe pas de structure formelle de comités chargés de procéder à une analyse cohérente et coordonnée de celles-ci[12] et il n'y a pas de réunions régulières des chefs de gouvernement ou des ministres des affaires étrangères ou du commerce des deux pays (contrairement à ce qui se passe au regard d'autres liens bilatéraux entretenus tant par le Canada que par les États-Unis). Dans les années 50 et 60, le Canada-US Ministerial Committee rassemblait une brochette de ministres canadiens et de secrétaires d'État américains qui se rencontraient, à chaque année, pour discuter d'enjeux communs. Petit à petit, le Comité est tombé en désuétude et a été carrément abandonné par le premier ministre Trudeau. À l'échelon des ministres des affaires étrangères, il y a eu des réunions trimestrielles pendant la plus grande partie des années 80; elles étaient consacrées à l'ensemble du programme bilatéral mais elles sont aussi tombées en désuétude à la fin de l'administration Reagan, en 1988. L'ALE prévoyait une Commission ministérielle, subsumée par la suite dans la Commission tripartite de l'ALENA, qui se réunit à chaque année pour chapeauter la mise en œuvre, régler les différends et préparer la suite de l'Accord[13]. Malgré leur grand titre évoquant la Commission européenne – organisme doté de pouvoirs exécutifs indépendants –, tant la Commission de l'ALE que la Commission de l'ALENA se cantonnent pour l'essentiel dans des enjeux techniques et s'abstiennent de tout effort qui aurait pour effet d'ouvrir la voie vers l'évolution des relations[14]. Le premier ministre Paul Martin a institué un Comité du Cabinet sur les relations Canada-États-Unis qui devrait voir aux questions de coordination du côté canadien de la frontière mais qui, jusqu'à maintenant, n'a pris aucune mesure visant à tracer une nouvelle voie institutionnelle au niveau bilatéral.

L'absence d'une structure formelle découle d'une volonté déterminée et, dans une large mesure, fructueuse, d'aborder verticalement les enjeux afférents aux relations plutôt que de manière horizontale et d'ériger des barrières de sécurité pour prévenir les liens croisés. Cette méthode de gestion dérive, en partie, des craintes canadiennes voulant que parce qu'ils ressortissent au plus petit partenaire, les intérêts canadiens ne soient submergés dans un rapport plus officiel et, en partie, du fait que le système américain de gouvernance rend extrêmement difficile la cohérence et la coordination des politiques étrangères et nationales (Gotlied, 2003)[15].

L'écart institutionnel est comblé par de judicieuses mesures d'exception. La nature interdépendante des économies canadienne et américaine exige pratiquement que les fonctionnaires des deux pays collaborent étroitement à la gestion et à la mise en œuvre d'une vaste gamme de régimes de réglementation, semblables mais non identiques, qui peuvent tout aussi bien couvrir la salubrité des aliments que la détermination du statut de réfugié. Les fonctionnaires et, dans certains cas, les ministres, ont mis en place un réseau serré d'ententes de coopération consensuelles grâce auxquelles ils peuvent mettre en commun renseignements, expériences, données et savoir-faire, l'objectif ultime étant d'améliorer les résultats en matière de réglementation, de réduire les coûts, de résoudre les problèmes transfrontaliers, de mettre en œuvre des mécanismes de reconnaissance mutuelle, d'instituer des protocoles d'essai conjoints, etc. Jour après jour, des douzaines de fonctionnaires américains et canadiens, qu'ils œuvrent à l'échelon fédéral ou au niveau des provinces et des États, travaillent de concert, se rendent visite, se rencontrent, se transmettent des messages électroniques, communiquent par téléphone, etc. Pratiquement toutes ces activités passent inaperçues des « écrans radars politiques » et seule une petite partie d'entre elles est coordonnée ou s'inscrit dans une vision globale cohérente des priorités ou des objectifs stratégiques. Dans certains cas, ces démarches sont prévues par des ententes formelles comme l'ALENA, dans d'autres, par des protocoles d'entente moins officiels. Et, fait plus important, une grande partie de ce « va-et-vient » est indissociable des démarches entreprises par des fonctionnaires qui, nourrissant des perspectives communes et devant s'acquitter de responsabilités semblables, cherchent à obtenir du soutien et à nouer des liens. Cette activité renforce également, de façon subtile et indirecte, l'intégration croissante des deux économies. L'ALENA et d'autres ententes analogues illustrent les efforts consentis par les gouvernements pour rattraper ces forces d'intégration silencieuse et assurer une gouvernance adéquate et facilitante.

Dans la foulée des événements du 11 septembre, qui, à court terme, ont provoqué d'énormes perturbations à la frontière, le Canada et les États-Unis ont convenu d'un programme d'action en 30 points (programme inclus dans la Déclaration sur la frontière intelligente) pour s'attaquer aux problèmes qui venaient d'être tragiquement mis en relief[16]. Pour les besoins de la présente analyse, nous nous arrêterons à deux éléments de la Déclaration. Notons d'abord que celle-ci aborde de façon intégrée quatre volets distincts de la gestion de la frontière : la

circulation des personnes, le mouvement des biens, les infrastructures et l'application de la loi; on reconnaît par là que le Canada et les États-Unis font face à un ensemble de défis qui doivent être relevés dans le cadre d'une démarche intégrée, l'objectif étant de profiter de « l'occasion unique de mettre en place (...) une frontière qui facilitera la libre circulation des personnes et le commerce. » En deuxième lieu, relevons que pour ce qui touche à la circulation des biens, la Déclaration est muette quant aux enjeux laissés en plan depuis les négociations de l'ALENA et les négociations multilatérales qui auraient tourné surtout autour des programmes en matière de commerce. On y met plutôt l'accent sur des questions afférentes à la gestion de la frontière – transformation des biens, dédouanement « derrière la frontière », intensification de la mise en commun des données des douanes. Le concept sous-tendant cette partie de la Déclaration veut que la croissance du commerce et des investissements canado-américains soit tributaire d'une gestion efficace de la frontière plutôt que de la suppression des entraves classiques au commerce.

L'ALE/ALENA et l'OMC représentent le point culminant du programme commercial de l'après-guerre entre le Canada et les États-Unis – obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce de marchandises; nouveaux enjeux au chapitre des services, des investissements, de la propriété intellectuelle; mouvement temporaire du personnel spécialisé. Essentiellement, il s'agit d'ententes de libéralisation fondées sur des processus statiques d'établissement de règles (Dymond et Hart, 2000). Dans chaque cas, on a laissé en suspens une longue liste de questions qui apparaissent dans divers programmes bilatéraux et multilatéraux – règles d'origine (qui restreignent le plein potentiel commercial de l'ALENA), régimes de droits antidumping et compensateurs, restrictions au regard des marchés publics, etc. Ni au Canada, ni aux États-Unis, cependant, on ne fait preuve d'enthousiasme ou d'empressement lorsqu'il est question d'affecter les ressources politiques qu'exigeraient des négociations en vue de vider ces questions pendantes, pas plus qu'on ne sent de pression, de la part du milieu d'affaires, qui inciterait les gouvernements à s'orienter dans cette voie... pour la bonne raison qu'on tire déjà largement parti des avantages inhérents à la libéralisation du commerce traditionnel entre le Canada et les États-Unis. La prochaine étape des négociations sera bilatérale et devra s'attaquer à la gestion publique d'une intégration économique qui va s'intensifiant et d'une convergence qui s'accélère en matière de politiques.

Lors des premières analyses des incidences d'une intégration plus poussée avec les États-Unis, enfin, on présumait qu'en vertu de l'ALENA, le Mexique ferait nécessairement partie de toute négociation canado-américaine visant la conception d'un nouvel accord. Pareille hypothèse ne résiste pas à l'examen. Il n'existe aucun lien automatique entre le fait d'appartenir à une ZLE et le passage à l'étape suivante. À l'heure actuelle, le Mexique n'est qu'un des partenaires au libre-échange qu'ont en commun le Canada et les États-Unis; il ne serait pas davantage membre naturel d'une union douanière Canada-États-Unis que ne le sont le Chili, les pays de l'Amérique centrale ou Singapour. Sans compter que le Mexique

entretient son propre réseau d'ALE, y compris avec l'Union européenne et le Japon. La réalité diffère du tout au tout des grandes prétentions d'il y a dix ans, alors qu'on voyait déjà l'ALENA donner naissance à une économie nord-américaine à trois membres. Au lieu de cela, l'ALENA régit aujourd'hui deux solides ensembles de liens bilatéraux en matière de commerce et d'investissement et le commerce et les investissements Canada-Mexique demeurent négligeables. Même si le Mexique était intéressé à prendre part aux négociations devant mener à une union douanière, l'économie politique sous-tendant les questions à négocier diffère, aux États-Unis, pour ce qui touche au Canada et au Mexique. Dans les deux cas, les liens s'assoient sur une longue tradition et ont une importance économique et politique pour les États-Unis mais ils ont suivi des voies divergentes et répondu à des impératifs différents. Somme toute, la question de la participation du Mexique n'en est pas une que le Canada doit/devrait chercher à résoudre et, en tout état de cause, elle n'est pas pertinente à l'analyse des questions afférentes à l'union douanière qu'on aborde ci-après.

Composantes d'une union douanière bilatérale

Une union douanière constitue une étape de l'intégration économique réalisée au fil d'une série d'ententes qui, progressivement, suppriment les obstacles politiques entre les parties comme paramètre déterminant de l'échange de biens et de services et d'autres facteurs économiques émanant de leurs territoires (Cable et Henderson, 1994)[17]. Première étape : généralement, il s'agit d'une entente entre un pays et un ou plusieurs pays visant à réduire les tarifs douaniers, les quotas et les autres obstacles au commerce administrés à la frontière. Deuxième étape : entente de libre-échange en vertu de laquelle les membres suppriment les obstacles au commerce entre eux tout en conservant des régimes nationaux pour ce qui concerne le commerce avec des pays tiers. Troisième étape : l'union douanière, qui remplace par un régime commun les régimes nationaux de commerce avec des pays tiers. Quatrième étape : un marché commun, qui prévoit la libre circulation des capitaux, des travailleurs et des services. Cinquième étape : une union économique, qui ajoute à l'entente une monnaie et des politiques macroéconomiques communes[18]. Ces termes sont davantage artificiels que scientifiques. Comme on l'a vu, un nombre de plus en plus grand de secteurs, au Canada et aux États-Unis, goûtent déjà aux fruits d'une union douanière intégrale et, même, d'éléments d'un marché commun. Contrairement à ce qui s'est passé en Europe, qui plus est, où le processus, descendant, était dicté par une force politique, l'intégration nord-américaine résulte de mouvements naturels indissociables de la dynamique des affaires et de la géographie économique. La conclusion d'une union douanière formelle rendrait le processus d'intégration économique plus efficace mais n'en changerait pas l'orientation fondamentale.

L'OMC permet des accords de libre-échange et des unions douanières au regard des marchandises (Article XXIV du GATT) et des services (Article 5 de l'Accord général sur le commerce des services (GATS)). Le GATT définit l'union douanière comme étant « la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, (de sorte que) (i) les droits de douane et les autres

réglementations commerciales restrictives (à l'exception des restrictions autorisées) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires; (ii) (en gros) les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Le GATS prévoit des accords d'intégration économique reposant, essentiellement, sur les mêmes principes.

Au cours des cinquante premières années du système de commerce multilatéral, les membres ont conclu 124 accords de libre-échange et unions douanières (ou, si on veut, environ trois ententes et demie par année)[19]. Depuis la mise en place de l'OMC, la moyenne a crû à quinze par année, soit en tout 149 nouveaux accords commerciaux régionaux (ACR). À l'heure actuelle, seule la Mongolie, parmi les membres de l'OMC, n'est pas partie à au moins un ACR. Selon le Secrétariat de l'OMC, le nombre total d'accords en vigueur pourrait bien avoisiner 300 d'ici 2007 (Boonekamp, s.d.)[20] si ceux qui sont actuellement envisagés ou en voie de négociation suivent leur cours jusqu'à la conclusion. Aucun accord GATS distinct ne semble avoir été projeté.

Le Canada et les États-Unis ont déjà mis en œuvre trois accords de libre-échange conformes à l'OMC[21]; les obstacles à l'intensification de leurs engagements dans une union douanière ou un autre arrangement axé sur une profonde intégration (obstacles que prévoient les règles de l'OMC) sont minimes ou inexistants. Les deux pays pourraient, par exemple, concevoir des volets d'une union douanière reposant sur une approche sectorielle sans jamais avoir à donner avis ou à déclarer formellement à l'OMC qu'ils ont décidé de créer une union douanière. Ni l'article XXIV du GATT, ni l'article V du GATS, ne contient de dispositions précises régissant la transition d'un accord de libre-échange à une union douanière, si l'on excepte l'impératif voulant qu'en général, les régimes douaniers communs ne puissent imposer des obstacles plus élevés, à l'importation de marchés tiers, que ceux qui existaient auparavant – par pays. Bref, l'OMC fournit un guide, et non une camisole de force, à ceux qui entendent négocier une union douanière.

S'ils veulent créer une simple union douanière, le Canada et les États-Unis devront s'attarder aux dossiers suivants, qui renferment les principaux éléments d'une union douanière :

- un territoire douanier unique, qui permettrait la libre circulation de tous les biens au sein de l'union douanière;

- un tarif extérieur commun (TEC), ce qui supposerait, entre autres choses, l'harmonisation des politiques douanières et le partage des recettes des douanes;

- les secteurs sensibles (vêtements, agriculture, culture, énergie, etc.);
- les actuels traités de libre-échange et accords commerciaux préférentiels avec d'autres pays;
- une approche commune des mesures législatives prévoyant des recours en matière de commerce;
- une politique de commerce extérieur commune au regard des négociations multilatérales et régionales et, plus généralement, des relations commerciales avec les pays tiers;
- le règlement des différends au sein de l'union douanière;
- les institutions chargées d'administrer l'union et de veiller au règlement des différends.

On examine, dans les sections qui suivent, les incidences et les dimensions stratégiques de chacun de ces éléments d'une union douanière bilatérale (Hart, 2004a).

Un territoire douanier unique

Une union douanière regrouperait en un seul territoire douanier les territoires douaniers canadien et américain. L'ALENA définit le territoire douanier du Canada comme étant « le territoire auquel s'applique la législation douanière du Canada, y compris les régions s'étendant au-delà des eaux territoriales du Canada et qui, conformément au droit international et à la législation intérieure du Canada, sont des régions à l'égard desquelles le Canada est habilité à exercer des droits pour ce qui concerne les fonds marins et leur sous-sol ainsi que leurs ressources naturelles ». Dans le cas des États-Unis, le territoire douanier « comprend les cinquante États, le District de Columbia et Porto Rico, les zones franches situées sur le territoire des États et à Porto Rico, et les régions s'étendant au-delà des eaux territoriales des États et qui, conformément au droit international et à la législation intérieure des États-Unis, sont des régions à l'égard desquelles les États sont habilités à exercer des droits pour ce qui concerne les fonds marins et leur sous-sol ainsi que leurs ressources naturelles »[22]. Un seul barème de droits de douane et des procédures douanières communes (un tarif extérieur commun) seraient appliqués à tous les points d'entrée où transitent les produits de pays tiers pour pénétrer au Canada et aux États-Unis; une fois admis en territoire douanier, ces marchandises pourraient circuler librement entre les deux pays. Les règles d'origine de l'ALENA seraient abolies pour la circulation transfrontalière des marchandises, qui ne seraient plus assujetties aux inspections douanières aux fins de collecte des recettes (Mirus, 2001)[23].

Il importe de souligner que la création d'un seul territoire douanier n'implique pas, *ipso facto*, l'abolition des inspections effectuées à la frontière pour une foule d'autres raisons – prévues dans les lois canadiennes et américaines. Au sein de l'Union européenne, l'inspection aux frontières est restée en vigueur pour le commerce et le mouvement des gens jusqu'à la création d'un marché unique pour ce qui touche aux produits et à la mise en place de l'Accord de Schengen, prévoyant la libre circulation des personnes (Accord auquel les membres de l'Union ne sont pas tous parties prenantes). Chez nous, l'Agence des Services frontaliers du Canada est directement responsable de l'application de 30 lois différentes et veille au respect de plus 64 autres statuts et règlements pour le compte de 14 autres organismes gouvernementaux et ministères. Le US Customs Service exécute sa propre loi et assure le respect de plus de 400 dispositions légales au nom de 40 autres organismes fédéraux. Exemples évidents : immigration, inspection des véhicules, réglementation relative à la salubrité des aliments, contrôle des armes à feu et des drogues illicites. On ne saura réduire les entraves à la libre circulation des produits (entraves qui découlent de telles lois) qu'en prenant des mesures visant à annihiler les divergences au chapitre de l'administration de la frontière et de la réglementation; les résultats de telles démarches pourraient être intégrés à l'union douanière[24].

Tarif extérieur commun

Le TEC résulterait de la fusion des listes tarifaires du Canada et des États-Unis (liste tarifaire du Canada : 8 500 lignes tarifaires; liste tarifaire des États-Unis : plus de 10 000 lignes tarifaires). Les deux pays imposent déjà un taux de droit NPF nul au regard d'environ 3 000 postes tarifaires. Pour à peu près 40 % des produits pour lesquels on impose un droit, la différence entre les taux canadien et américain se situe à moins de deux points de pourcentage. La moyenne arithmétique de l'ensemble des droits de douane NPF effectivement appliqués par le Canada en 2001 était de 5,1 %; celle des États-Unis était de 3,6 % (Goldfarb, 2003)[25]. En conséquence, la perspective d'une harmonisation au taux le plus faible appliqué par l'un ou l'autre pays ne devrait pas poser un problème majeur. Les questions à régler sont d'ordre technique et administratif et non politique. Les offres faites par le Canada et les États-Unis (dans le cadre de l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha) quant à la réduction de leurs tarifs touchant les produits industriels indiquent clairement que les possibilités d'une harmonisation des tarifs au plus bas niveau appliqué par l'un ou l'autre pays sont passablement étendues (Goodrich et Hufbauer, 2003)[26]. Au Canada, les changements de tarifs peuvent se faire par un décret alors qu'aux États-Unis, cela nécessisterait une intervention législative.

L'administration du TEC ne poserait que peu de difficultés. Depuis 1984, les deux pays appliquent le régime d'évaluation en douane du GATT et, depuis 1988, la Nomenclature tarifaire du Système harmonisé (SH). Il subsiste toutefois certaines différences dont il faudrait s'occuper. Ainsi, il y aurait lieu de consacrer des efforts, par exemple, à l'harmonisation au-delà du niveau des six chiffres, comme l'exige le SH, pour englober l'harmonisation à huit chiffres qu'on utilise dans les

deux pays, comme le permet le SH[27]. En vertu de l'ALE et de l'ALENA, le Canada et les États-Unis ont convenu d'éliminer graduellement un certain nombre de programmes tarifaires du commerce bilatéral et/ou, en règle générale, de prévoir des remises de droits de douane, des remboursements de douane, des zones franches et d'autres programmes semblables de réduction tarifaire. L'adoption d'un TEC n'irait pas sans l'élimination de tous les vestiges de ces anciens programmes d'envergure[28]; diverses solutions sont envisageables à ce chapitre, notamment leur élimination globale ou la conclusion d'une entente quant à la façon de les gérer au sein de l'union douanière.

L'application pratique du TEC pendant/après toute période de transition exigera sans doute le recours à des certificats de l'utilisateur pour de multiples raisons. Ces certificats constituent ni plus ni moins que l'engagement des exportateurs ou des importateurs quant à l'utilisation finale des biens échangés et permettent de procéder à des transactions qui, autrement, ne seraient pas possibles[29]. Ils sont monnaie courante pour les exportateurs de produits militaires ou de marchandises liées à la sécurité. Côté importation, mentionnons, à titre d'exemple, que l'établissement de certificats s'impose dans le cas du blé et de certaines pièces d'automobiles[30]. De tels certificats sont exécutoires et leur utilisation abusive rend passible d'une gamme de sanctions. Dans le contexte d'une union douanière, comme on le verra ci-après, les certificats de l'utilisateur faciliteraient la transition vers un régime commun en matière de recours commerciaux et rendrait possible le maintien de divers régimes régissant le commerce de produits militaires ou de biens touchant à la sécurité ou, encore, le commerce avec des pays donnés. Dans ce dernier cas, le régime est bien compris et ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires; dans le premier cas, les coûts supplémentaires seraient minimes et de beaucoup inférieurs aux coûts d'inclusion dans une mesure de recours commercial prise par les États-Unis.

Il faudrait mettre en place des procédures en vue du partage des recettes émanant de la perception des droits de douane. Au sein de l'Union européenne, les recettes douanières font partie des recettes générales et servent à financer des programmes communs – politique agricole commune, dépenses de l'administration générale, etc. Dans l'Union douanière de l'Afrique australe, le partage des recettes est fonction de la part de l'ensemble du commerce intra-union (réexportations comprises) associé à chaque pays; un pourcentage de l'ensemble des droits d'accise est attribué à tous les pays membres en fonction d'une formule inversement proportionnelle au PIB per capita. Concevoir une formule semblable ou reposant sur tout autre élément représente une démarche intéressante, du point de vue technique, mais qui ne semble pas devoir s'assortir d'importantes incidences politiques. Dans les deux pays, en tout état de cause, les recettes douanières ne comptent que pour une faible partie de l'ensemble des recettes gouvernementales (Goldfard, 2003, p. 16).

On se penche un peu plus loin sur l'élaboration des positions à adopter lors de négociations multilatérales ou régionales relativement au TEC.

Traitement des secteurs sensibles

Relativement parlant, peu de secteurs industriels font l'objet, dans l'un ou l'autre pays, voire dans les deux, de niveaux élevés de protection douanière (Godlfard, 2003, p. 19 à 23). Cette situation reflète la sensibilité à la concurrence en provenance des importations qui est différente dans chaque pays. Pour ce qui est de la plupart des bateaux, par exemple, le tarif NPF canadien se situe à 25 % alors que celui des États-Unis est de 0,5 %; pour les camions, le tarif canadien est de 6,1 % et celui des États-Unis (qui découle d'une mesure de rétorsion prise à l'encontre des Européens dans les années 60) est de 25 %. Les textiles et les vêtements font partie des domaines où les deux pays exigent des tarifs NPF élevés, qui varient toutefois énormément d'un groupe de produits à l'autre. Aux États-Unis, 33 % des catégories de tissus textiles et 44 % des catégories de vêtements font l'objet de droits de douane de 10 % ou plus; au Canada, près de 100 % des importations de vêtements sont frappées de droits de douane de 15 % à 20 % (Cline, 2004)[31]. D'accord, ces écarts sont larges, mais les produits concernés ne comptent que pour un faible pourcentage du commerce bilatéral. Un point de départ utile voudrait qu'on harmonise ces tarifs à leur niveau le plus faible (entre les deux partenaires). Là où l'harmonisation n'est politiquement pas possible, on pourrait devoir maintenir des taux séparés pendant des périodes de transition adaptées selon les besoins, l'objectif étant de réduire ce groupe pour qu'il représente la liste la plus courte possible[32].

Agriculture

Le commerce agricole transfrontalier est vigoureux : les États-Unis demeurent le plus gros partenaire commercial du Canada pour ce qui touche aux produits agricoles et le Canada représente le deuxième marché d'exportation des États-Unis en matière d'alimentation et d'agriculture. Même si, dans bien des secteurs agricoles, le commerce est grandement exempt d'obstacles, certains enjeux techniques propres à l'agriculture exigeraient une solution – on pense, entre autres, aux questions de la salubrité alimentaire (à propos desquelles il y a déjà un degré élevé de coopération), aux règles régissant les envois en consignation et à des détails semblables inhérents aux systèmes de distribution[33]. Aucun de ces problèmes, toutefois, ne pose d'obstacles insurmontables; mais on y gagnerait beaucoup si on réussissait à les résoudre tous, en ce sens qu'il y aurait bonification des niveaux de convergence et de coopération.

Il existe cependant trois domaines qui posent de sérieux problèmes.

- Premièrement, les programmes de subventions agricoles directes, qui sont plus généreux aux États-Unis qu'au Canada, qui sont structurés différemment dans l'un et l'autre pays et qui s'appliquent à des gammes de produits différentes (Cline, 2004, p. 119)[34]. Compte tenu du caractère mondial des marchés agricoles, un accord bilatéral sur les niveaux de subvention placerait les producteurs des deux pays en état de vulnérabilité face aux producteurs subventionnés d'autres pays.

- Deuxièmement, les produits avicoles et laitiers du Canada bénéficient de taux de protection tarifaire astronomiques censés préserver l'intégrité des régimes de gestion des approvisionnements. L'ouverture de la frontière aux échanges dans ces secteurs mettrait fin, dans les faits, à la gestion des approvisionnements, aurait pour effet une réduction draconienne du nombre de producteurs canadiens et causerait des difficultés financières à certains fermiers, qui verraient la valeur de leurs contingents de production réduite à zéro; en revanche, une frontière ouverte n'exposerait pas les producteurs des secteurs sensibles des États-Unis (arachide, tabac, coton, laine et sucre) à une sérieuse concurrence de la part des producteurs canadiens.

- Troisièmement, les pratiques de commerce de la Commission canadienne du blé (CCB) sur les marchés tiers, qui demeurent un irritant – mineur peut-être, mais permanent – dans les relations transfrontalières. Mais, contrairement à ce qui se passe quant à la protection des produits avicoles et laitiers, mesure qui bénéficie d'un appui presque unanime chez les producteurs concernés, un certain nombre de céréaliers seraient favorables à l'abolition de la CCB ou, à tout le moins, du pouvoir monopolistique dont elle jouit en matière de vente et d'achat (Penner, 2004).

Si on ne s'arrêtait qu'à la logique économique, une union douanière canado-américaine devrait obligatoirement s'assortir d'une politique agricole commune. Mais l'idée de négocier parallèlement une telle politique et une union douanière ne cadre pas, selon toute vraisemblance, avec la volonté ou le désir politique du Canada et des États-Unis. Car cela exigerait, entre autres choses, une restructuration massive des politiques agricoles intérieures des deux pays et la création d'un organisme central qui devrait décider des sommes et de la répartition des subventions accordées par les programmes pertinents. De longues et complexes périodes d'adaptation seraient inévitables. Une politique agricole commune n'étant, au mieux, qu'accessoire par rapport à l'objectif global d'une union douanière, on pourrait bien en venir à une décision pragmatique, soit celle d'appliquer les règles de l'OMC aux questions bilatérales pendantes (accès aux marchés, subventions, Commission canadienne du blé) et attendre le résultat de l'actuel cycle de négociations de Doha avant de décider si/comment ces questions leur seront assujetties[35].

Culture

Depuis déjà des décennies, les importations de produits et de services culturels des États-Unis, de même que les investissements américains dans le secteur culturel du Canada, font vibrer une corde très sensible. L'ALE prévoyait une exemption pour les industries culturelles – sauf pour ce qui touche aux tarifs appliqués aux produits culturels et aux droits de retransmission (prescriptions d'impression au Canada, aujourd'hui abrogées). Il permettait aussi aux États-Unis de prendre des mesures d'effet équivalent si le Canada adoptait, en vertu de

l'exemption, une mesure qui n'était pas compatible avec l'accord[36]. L'ALENA fait référence à ces dispositions, qui demeurent donc en vigueur. Les négociations d'une union douanière raviveraient la question et exigeraient qu'on lui réserve un traitement délicat.

Sous l'angle politique commerciale, une exemption culturelle a pour objectif la mise en place d'un régime spécial régissant le commerce et l'investissement au regard des produits et services culturels; c'est ce que fait l'exemption, mais d'une manière grandement inefficace. Ainsi, elle n'est pas globale, en ce sens que l'ALE élimine les tarifs douaniers pour les biens utilisés dans les productions culturelles[37]. En outre, la capacité d'adopter des mesures d'effet équivalent en réaction aux mesures prévues dans l'exemption est comparable à un droit de rétorsion automatique en cas de manquement à des obligations. En vertu des règles commerciales habituelles, le droit à rétorsion n'est accessible qu'après le cheminement au fil d'un processus de règlement des litiges et une fois qu'on a eu la possibilité de remédier à l'action irrégulière ou d'offrir une indemnité. Il n'est dès lors pas surprenant de constater qu'en défendant l'exemption, lors de l'étape de l'approbation de l'ALE, le Canada et les États-Unis lui ont donné une signification radicalement différente. Le Canada soutenait que l'ALE et l'ALENA laissaient intacte son identité culturelle unique, qu'ils ne touchaient pas à la capacité du pays de se fixer des objectifs culturels et que le droit d'user de rétorsion se limitait, pour les États-Unis, aux mesures non conformes à l'accord. L'administration américaine affirmait pour sa part devant le Congrès que l'accord dissuaderait le Canada de se prévaloir des mesures prévues par l'exemption; dans le cas de l'ALENA, elle indiquait qu'il y aurait contrôle du traitement réservé par le Canada aux industries culturelles, notamment au regard des mesures qui, selon son interprétation, établissaient une discrimination injuste contre les exportations américaines.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, l'exemption n'a jamais été mise à l'épreuve. En 1994, les États-Unis ont protesté contre l'annulation de la licence permettant à Country Music Television, une société américaine, de vendre des émissions aux câblodistributeurs canadiens, la taxant de déraisonnable et de discriminatoire, même si elle n'allait pas à l'encontre d'une obligation particulière. Ils ont menacé d'user de rétorsion contre les entreprises canadiennes du domaine des télécommunications et de la culture ayant des activités aux États-Unis. Le différend a été résolu par la création d'un partenariat entre la société américaine et son concurrent canadien. En 1997-1998, les mesures canadiennes ayant pour effet d'interdire l'importation de magazines ont été contestées, avec succes, par le gouvernement américain – qui a invoqué l'OMC plutôt que l'ALENA – et ont suscité la menace de mesures de rétorsion. Ni dans un cas, ni dans l'autre, le Canada n'a invoqué l'exemption. Ces affaires donnent à penser que les conditions dans lesquelles il est possible de se retrancher derrière l'exemption, de même que toutes les restrictions susceptibles d'être posées quant au droit américain à rétorsion, demeurent essentiellement inconnues et probablement inconnaissables (Dymond et Hart, 2002b).

L'industrie canadienne reconnaît que les outils de protection traditionnels sont de moins en moins utiles; elle est prête à oublier l'exemption et à envisager la conception d'un ensemble de droits et obligations dans ce secteur (*Rapport du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur*, s.d., MAECI)[38]. Elle demeure toutefois craintive face à la perspective de marchés libres et elle appuie le projet de création d'un Instrument international sur la diversité culturelle qui, selon elle, lui laisserait toute latitude pour adopter des mesures spéciales en vue d'atténuer la concurrence américaine (Patrimoine canadienne, 2003). Les États-Unis semblant prêts à explorer la portée d'un tel instrument, le Canada pourrait soutenir que les biens et services culturels ne devraient pas faire partie des négociations d'une union douanière tant et aussi longtemps qu'on ne connaîtra pas les résultats de ces démarches. On ne peut exclure, cependant, la possibilité que les États-Unis voient dans la négociation d'une union douanière la possibilité de supprimer les restrictions touchant l'accès au marché canadien pour leurs investissements et leurs biens et services de nature culturelle.

Énergie

L'intégration du marché énergétique transfrontalier est déjà passablement avancée, l'énergie traversant la frontière dans un sens et dans l'autre. Le Canada est le principal fournisseur étranger de pétrole et de gaz sur le marché américain; il constitue une importante source d'uranium et fait partie intégrante des divers réseaux de distribution d'électricité. Le commerce transfrontalier doit encore composer avec quelques obstacles de nature réglementaire, notamment au regard de l'électricité, mais il ne s'agit pas d'entraves importantes. Dans le cas du pétrole, l'ALENA assortit de règles rigoureuses le droit de l'un ou de l'autre pays de s'ingérer dans le commerce – d'une part en interprétant les règles du GATT, de l'autre en créant de nouvelles obligations. Ainsi, on ne peut prélever de taxes à l'exportation de produits à moins que la même taxe ne soit perçue sur les produits destinés à la consommation intérieure. Les restrictions à l'exportation ne se justifient que si elles ne réduisent pas la proportion des expéditions totales destinées à l'exportation d'un produit par rapport à l'approvisionnement total du produit pour la partie qui maintient la restriction (comparativement à la proportion observée pendant la période de 36 mois la plus récente). Aucune des parties ne peut imposer un prix à l'exportation plus élevé ou perturber les voies ordinaires d'approvisionnement et de distribution[39]. S'il reste peu de place aux éventuels droits et obligations que pourrait ajouter une union douanière dans ce secteur, l'approvisionnement en énergie et l'approvisionnement énergétique potentiel du Canada n'en sont pas moins perçus comme un enjeu stratégique aux États-Unis. Nonobstant la faible marge de manœuvre permettant de s'attaquer à la sécurité des approvisionnements, le fait que le Canada soit prêt à considérer, en matière d'énergie, une entente séparée qui tiendrait compte de problèmes comme le développement des infrastructures et la convergence de la réglementation pourrait bien influer positivement sur l'empressement des États-Unis à envisager une union douanière satisfaisant aux besoins du Canada.

Conciliation des actuels accords commerciaux préférentiels

En règle générale, les liens commerciaux qu'entretiennent les deux pays avec des pays tiers s'inscrit dans deux types d'accords commerciaux préférentiels. Le premier consiste en taux tarifaires préférentiels qui découlent des régimes généralisés ou régionaux touchant à certaines importations des pays en développement. Le plus polyvalent de ces arrangements, le Système généralisé de préférences, a été adopté en 1971 à la suite d'une décision du GATT. Le Canada a également recours à des taux préférentiels avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande (les derniers vestiges du vieux Tarif de préférence britannique), avec les pays antillais du Commonwealth et, enfin, avec les pays les moins avancés (qui bénéficient d'une suppression des droits et des quotas pour la plupart des produits). Les États-Unis imposent des taux tarifaires spéciaux pour les pays du bassin des Caraïbes (à l'exception de Cuba) et pour ceux qui sont visés dans l'*African Growth and Opportunity Act* et l'*Andean Preference Act*[40]. Dans quelques cas, le Canada et les États-Unis appliquent des taux tarifaires plus élevés que les taux NPF aux importations de pays qui ne sont pas membres de l'OMC ou qui n'ont pas conclu d'accord NPF, comme la Corée du Nord, la Serbie et le Laos.

La deuxième catégorie réside dans le régime d'admission en franchise étendu aux partenaires des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux. Les deux pays se sont inspirés de l'ALENA pour arrêter la structure globale et le contenu de ces ententes. Le Canada a conclu des ALE avec Israël, les États-Unis, le Mexique, le Chili et Costa Rica et est à négocier de tels accords avec les autres pays de l'AELE, Singapour et l'Amérique centrale (le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua). Le gouvernement tient des consultations publiques sur les négociations d'ALE avec le Groupe andin (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela), avec les pays antillais du Commonwealth et avec la République dominicaine[41]. Les États-Unis ont conclu des ALE avec Israël, le Canada, le Mexique, la Jordanie, le Chili et Singapour, ont parachevé les négociations devant mener à de tels accords avec neuf pays : Australie, Bahreïn, Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Maroc et le Nicaragua et poursuivent des négociation en ce sens avec dix pays : la Colombie, l'Équateur, le Pérou, Panama, la Thaïlande et les cinq nations de l'Union douanière d'Afrique australe. Le Canada et les États-Unis sont politiquement déterminés à négocier des accords de libre-échange dans la région Asie-Pacifique et dans les Amériques, bien qu'il y ait peu de chances que de telles ententes se concrétisent dans un avenir prévisible[42]. Aucun de ces accords n'est économiquement significatif pour l'un ou l'autre pays. De telles ententes se veulent des manifestations politiques de relations et sont, essentiellement, des versions tape-à-l'œil des mécanismes de consultation commerciale et économique fort prisés dans les années 70 et auxquels on a renoncé quand les ALE sont devenus politiquement à la mode. Elles exigent des ressources, en matière politique et bureaucratique, qui sont totalement disproportionnées par rapport aux avantages économiques pouvant découler de la réussite ou des pertes en cas d'échec.

Une union douanière aurait d'importantes répercussions sur ces arrangements. Les produits importés au Canada ou aux États-Unis en vertu d'un taux tarifaire préférentiel ou d'un taux ALE zéro bénéficieraient d'un libre accès dans l'autre pays. Il existe des différences importantes entre les divers mécanismes canadiens et américains sous l'angle de la portée du produit, des taux préférentiels appliqués, des conditions régissant l'octroi d'un traitement préférentiel et des règles d'origine. Exemple : le Canada accorde l'accès en franchise de droits et hors quota pour tous les produits, sauf pour certains produits du secteur agricole, à 44 pays les moins avancés, ce qui n'est pas le cas des États-Unis, où l'*African Growth and Opportunity Act* assujettit l'octroi de l'accès préférentiel à des indicateurs de progrès démocratique et à la primauté du droit dans les pays bénéficiaires. Il y a aussi des différences quant aux règles d'origine, particulièrement dans le secteur des vêtements, où les produits du coton qui font l'objet de tarifs préférentiels américains doivent être confectionnés de fils provenant des États-Unis. Trouver un terrain d'entente exploitable serait techniquement exigeant et n'irait probablement pas sans susciter des problèmes d'adaptation dans des secteurs comme les vêtements, où le degré de sensibilité varie au regard de la concurrence à bas prix des pays en développement. Toutefois, les niveaux relativement faibles du commerce en jeu – réel et potentiel – donnent à penser que la recherche de solutions, qui pourraient bien englober des arrangements transitoires novateurs, ne devrait pas être une tâche insurmontable[43].

Au cours des deux années écoulées depuis que l'administration américaine a été autorisée, par le Congrès, à négocier en ce sens, les États-Unis ont déjà dépassé le Canada quant au nombre d'accords bilatéraux conclus. Cet écart ira sûrement croissant, les États-Unis représentant, vu la taille de leur marché, un partenaire au libre-échange beaucoup plus attrayant que le Canada. Bien sûr, le Canada pourrait redoubler d'efforts pour en arriver à signer de telles ententes avant la mise en place d'une union douanière, mais le jeu n'en vaudrait pas nécessairement la chandelle. La voie la plus pratique à cet égard consiste à tenir pour acquis qu'il y aura une liste commune de partenaires au libre-échange à partir de la date de mise en œuvre de l'union et à consacrer les ressources qui s'imposeront pour abolir les différences au chapitre des règles d'origine et des autres enjeux.

Recours commerciaux

Les Canadiens entretiennent un mythe tenace, qui veut que les États-Unis exagèrent et utilisent abusivement des mesures antidumping et compensatrices alors que le Canada s'abstient, généralement, d'opter pour un protectionnisme[44] aussi perturbateur. La réalité est tout autre : les deux pays ont recours allégrement à de telles mesures. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, en 1989, les États-Unis ont pris, en tout, 291 ordonnances d'imposition de droits antidumping et compensateurs; le Canada, de son côté, en a pris 135 – soit davantage que les États-Unis si on calcule au prorata de l'assiette commerciale[45]. Une autre réalité mérite qu'on s'y arrête. Dans les deux pays, plus de 80 % des recours commerciaux ont trait aux produits de l'acier en provenance de pays tiers. Seuls 5

des 232 décrets relatifs à l'acier pris depuis 1989 ont touché les exportations d'acier canadien à destination des États-Unis. De même, seuls 6 décrets canadiens ont touché l'acier américain. Les deux pays se servent effectivement d'un mécanisme de recours commercial fortement protectionniste pour les produits de l'acier alors que, pour les autres produits, ils n'emploient les recours commerciaux que de façon sporadique et marginale. Si on en juge à l'ampleur des contestations déposées auprès de l'OMC à l'encontre de mesures américaines de recours commercial (voir ci-après), on pourrait croire que le système américain se montre peut-être beaucoup plus enclin que son pendant canadien à explorer les limites des règles et à en accepter les conséquences.

Pour ce qui a trait au commerce transfrontalier, les nouvelles enquêtes au sujet des droits antidumping et compensateurs se font de plus en plus rares. Depuis la mise en œuvre intégrale des réductions tarifaires de l'Accord de libre-échange, à la fin de 1997, les Américains n'ont pris que six nouvelles ordonnances sur les importations du Canada[46]; au cours de la même période, le Canada n'a adopté aucune ordonnance de droits compensateurs et en a pris quatre instituant des droits antidumping à l'encontre de produits américains[47]. L'ampleur du commerce intrasociété et des autres formes structurelles d'intégration commerciale et, sans doute, les règles imposées dans la foulée de l'examen de l'ALENA, ont pour ainsi dire éliminé les recours commerciaux par les entreprises des secteurs manufacturier et industriel. Pour le volet commerce transfrontalier, le principal problème en suspens en matière de recours commercial a trait au rôle que doit prendre le gouvernement dans la gestion des ressource (y compris pour l'établissement des prix).

De par sa raison d'être même, une union douanière aurait deux types d'incidence pour les recours commerciaux. Premièrement, comme elle signifierait l'application unifiée des mesures de recours commercial aux importations de pays tiers, les importations visées par de telles mesures dans un des deux pays feraient automatiquement l'objet des mêmes mesures dans l'autre. Compte tenu de la prédominance des causes portant sur l'acier, l'intégration en question ferait l'affaire de l'industrie sidérurgique des deux pays. Il y aurait cependant des cas où l'application des droits antidumping ou compensateurs par un pays augmenterait les coûts pour les usagers et consommateurs de l'autre pays sans que l'industrie nationale de celui-ci y trouve son compte[48]. Pour en arriver à un système unifié, le Canada et les États-Unis devraient créer un régime intégré de recours commerciaux portant sur le commerce avec les pays tiers. Pareille tâche, techniquement exigeante, n'en serait pas moins réalisable vu la vaste compatibilité entre les deux régimes – méthode d'enquête, infrastructures administratives, etc.[49]. S'il y a période de transition pour l'intégration des deux régimes de recours commerciaux, les deux pays devront se doter de méthodes grâce auxquelles ils s'assureront qu'on ne se soustrait pas aux ordonnances de recours commercial prise par l'un des deux membres à l'encontre des importations d'un pays tiers en passant par l'autre marché. On pourrait, par exemple, exiger des certificats d'utilisateur pour l'importation de produits admis

dans le marché ouvert alors qu'une ordonnance de recours commercial a cours dans l'autre[50] (stratégie réaliste à l'heure où on a accès à des technologies d'avant-garde pour le traitement de l'information)[51].

Deuxièmement, l'union douanière se traduirait par l'élimination de telles mesures au regard du commerce transfrontalier ou, de façon réaliste, par une solution adaptée au contexte politique et économique des enjeux relatifs au recours commercial dans les deux pays. Pour l'heure, il est sans doute utopique de croire à leur disparition totale et les avantages d'une telle solution seraient totalement hors de proportion par rapport aux coûts – on pense, entre autres choses, au risque de faire échouer les négociations visant l'union douanière. Lors des négociations de 1986-1987 concernant le libre-échange, les tentatives canadiennes pour obtenir un traitement spécial au regard de la loi américaine régissant le règlement des différends commerciaux se sont soldées, à toutes fins et intentions, par une exemption; le refus des États-Unis d'envisager pareille mesure a presque eu pour résultat l'échec de l'ensemble des négociations (Dymond et coll., 1994). Il faudrait éviter ces risques dans les négociations d'une union douanière et, dans cette optique, il y aurait avantage à profiter de la nouvelle réalité, soit la rareté des cas, pour explorer deux stratégies qui auraient pour effet de réduire encore l'incidence des recours commerciaux sur le commerce transfrontalier. Tout d'abord, les deux gouvernements pourraient s'entendre pour éliminer les mesures relatives aux recours commerciaux dans des secteurs qui n'ont fait l'objet d'aucun nouveau litige et où pareille démarche bénéficierait de l'aval de la majorité des responsables de l'industrie des deux côtés de la frontière[52]. Ils pourraient ensuite négocier des règles au sujet de l'établissement des prix des ressources, y compris en agriculture, de manière à réduire les désaccords qui ont donné naissance aux litiges les plus constants et difficiles. Vu l'ampleur et la profondeur de l'intégration transfrontalière, il semble logique, du point de vue du commerce, de passer de deux régimes distincts à un seul régime de recours commercial; du point de vue politique, il semble logique de procéder d'une façon graduelle, secteur par secteur[53].

On doit garder à l'esprit que le cas du bois d'œuvre est devenu un véritable symbole dans la gestion des relations commerciales canado-américaines. En outre, le poids politique persistant de l'industrie américaine crée une présomption valable qu'en dépit de l'existence d'arrangement au niveau de l'établissement des prix des ressources, les États-Unis trouveraient le moyen de limiter les exportations canadiennes lorsque celles-ci accaparent une part de marché considérée comme gênante politiquement. D'autres initiatives périodiques au Congrès américain visant à revenir sur le principe de l'ALENA créent beacoup de malaise et risqueraient de mettre en péril la viabilité politique d'une union douanière, ce de chaque côté ou des deux côtés de la frontière.

Politique commerciale extérieure commune

L'élaboration d'une politique de commerce extérieur commune appelée à régir les relations commerciales avec les pays tiers dans tous les domaines s'inscrivant

dans son champ d'application exigerait qu'on tranche certaines questions – poursuite des négociations multilatérales et bilatérales sur le libre-échange avec des pays tiers, règlement des différends et recours aux sanctions commerciales pour des motifs relevant de la politique étrangère. Il faudrait prévoir un processus décisionnel et l'envoi de délégations uniques advenant des négociations et le règlement de différends au sein de l'OMC et dans le cadre des ALE. Bien sûr, le Canada devrait accepter que, dans bien des cas, les préférences américaines prévaudraient, mais, au fil des ans, la convergence de la politique commerciale réduirait la probabilité que se manifestent des différences marquées entre les deux pays. En effet, le Canada aurait de bien meilleures chances d'atteindre ses objectifs stratégiques commerciaux s'il cherchait à les réaliser dans le contexte d'une position de négociation commune avec les États-Unis.

Sous l'angle multilatéral, le Canada et les États-Unis ont l'habitude de se fixer des objectifs et des stratégies grandement compatibles; cela étant, la mise en œuvre d'une union douanière ne poserait que peu de problèmes lorsque viendrait le temps de s'entendre sur une position de négociation commune. Au cours de chacun des cycles de négociations du GATT ayant précédé la conclusion de l'ALE, c'est l'envergure de la série de mesures de libéralisation des tarifs entre les deux pays qui a déterminé l'ampleur de l'accord final – étant donné que les plus importants rapports bilatéraux au sein du GATT étaient ceux du Canada et des États-Unis. Quant aux questions non tarifaires, la plus grande différence entre les deux pays se situait au niveau des recours commerciaux. D'ordinaire, le Canada cherchait à s'allier à d'autres pays pour limiter la portée de l'application, par les États-Unis, des mesures américaines (position qui allait à l'encontre de l'objectif américain visant à rendre les règles du GATT compatibles avec le système américain). Après la conclusion de l'ALE, les questions portant sur les tarifs se sont dissipées (sauf pour ce qui touche à un petit nombre de produits agricoles) et la mise en place d'un TEC aplanirait les différences qui restent quant au traitement des importations de pays tiers. Une union douanière aidant, les enjeux relatifs aux recours commerciaux des deux pays ne ressortiraient plus à l'OMC mais bien à l'union; pour les questions échappant à celle-ci (secteurs agricoles sensibles, biens et services culturels, etc.), il resterait toujours à régler quelques questions multilatérales.

Une fois mise en œuvre une union douanière, le choix de partenaires au libre-échange nécessitera une attention particulière; il ne faudrait pas, cependant, donner trop d'importance à la question. Pour les deux pays, la négociation d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange découle davantage de considérations reliées à la politique étrangère qu'à la politique commerciale. En matière de commerce et d'économie, de telles ententes ont délogé les vieux mécanismes de consultation fréquemment utilisés par les États pour faire ressortir le bien-fondé d'une politique étrangère, voire d'un intérêt commercial, dans le cadre de l'établissement de relations commerciales et économiques. Le Canada cherche avec empressement des partenaires régionaux et bilatéraux de libre-échange depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, en 1994; le commerce étant

modeste avec chacun de ces partenaires, les incidences correspondantes sur l'économie canadienne se révèlent infimes. Le programme américain, plus récent, est motivé dans une large mesure par les mêmes intérêts mais, dans certains cas, il s'assortit d'un enduit géopolitique, comme dans les accords de libre-échange projetés avec les pays du Moyen-Orient – accords qui, selon les États-Unis, sont susceptibles de contribuer à la réforme économique et au développement démocratique. Les répercussions économiques de ces accords sont même plus marginales que ce n'est le cas pour le Canada, étant donné le plus faible pourcentage de l'économie américaine qui dépend du commerce international. Si, théoriquement, d'âpres divergences peuvent toujours se manifester entre les deux pays à propos d'un partenaire au libre-échange, leur coefficient de probabilité semble extrêmement faible et leurs retombées pratiques modestes[54].

La gestion des différends par l'entremise de l'OMC présenterait une série de risques endémiques pour une union douanière, les deux pays agissant comme codemandeurs ou codéfendeurs dans chacun des litiges. Les risques seraient encore plus grands pour le Canada, en partie parce que les États-Unis ont une propension plus élevée à être concernés par de telles démarches, soit comme défendeur, soit comme demandeur. Depuis 2000 et si l'on oublie les affaires entre eux et le Canada, les États-Unis ont agi comme partie défenderesse dans 35 affaires, dont 25 étaient axées sur la contestation de la loi américaine régissant le règlement des différends commerciaux ou de son application, surtout dans les affaires relatives à l'acier; ils ont par ailleurs agi comme plaignant dans 15 causes. Au cours de la même période, le Canada a agi comme partie défenderesse dans un cas et comme plaignant dans un autre[55]. Toujours pendant cette période, les deux pays ont été parties prenantes à 11 contestations bilatérales, dont six avaient trait au bois d'œuvre et deux au blé. Dans une union douanière, les deux pays devraient se constituer coplaignants ou codéfendeurs en cas de litige. Si un différend donnait lieu à des mesures de rétorsion ou d'indemnité commerciale, les répercussions pourraient toucher les deux pays. D'accord, ce sont là des risques sérieux, mais, en substance, ils ne se distinguent pas des risques inhérents à une profonde intégration économique, alors que les obstacles aux exportations découlant de mesures de rétorsion ou de tout autre facteur touche automatiquement tous les participants à une chaîne d'approvisionnement transfrontalière[56].

Le processus décisionnel (voir ci-dessous : « Institutions ») relatif à la tenue de négociations commerciales et à la gestion des différends devra tenir compte des écarts entre les pratiques canadiennes et américaines à cet égard. Au Canada, la décision d'entamer des négociations et l'élaboration des mandats de négociation confiés aux délégations canadiennes relèvent de la Couronne fédérale, qui possède, entre autres prérogatives, celle de conclure des ententes et de les mettre en œuvre sans l'approbation du Parlement. Aux États-Unis, la Constitution reconnaît au Congrès la responsabilité exclusive en matière de relations commerciales extérieures – accords commerciaux compris. Si le Congrès a délégué certains de ses pouvoirs à l'administration, il conserve le dernier mot

quant au choix de partenaires, au contenu des négociations et à la mise en œuvre des résultats. Au regard de la résolution des différends, l'administration peut appliquer les conclusions des instances pertinentes si elles sont compatibles avec les lois américaines, mais elle risque de devoir composer avec l'opposition du Congrès, qui peut chercher à modifier les mesures législatives en cause. Dans certains cas où il y avait contestation de mesures législatives américaines, le Congrès s'est montré très peu enclin à modifier celles-ci pour se conformer aux conclusions des instances de règlement des différends[57].

Enfin, comme il est d'usage dans une union douanière, chaque pays voudra s'assurer la marge de manœuvre voulue pour contrôler ou interdire les exportations et les importations de certains produits à destination/en provenance de pays tiers. Les deux pays appliquent aussi des restrictions commerciales dictées par des motifs de politique étrangère[58]. Si les Canadiens se montrent souvent obsédés par le risque que leurs relations commerciales avec divers pays – Cuba, par exemple – soient affectées par des mesures américaines unilatérales relevant de la politique étrangère, la réalité est plus subtile. Les États-Unis recourent plus rarement aux sanctions unilatérales qu'on ne le croit. Si le Canada, d'un autre côté, s'est toujours montré moins enclin à user de sanctions commerciales pour réaliser ses objectifs non commerciaux, il n'est pas à l'abri des pressions l'incitant à prendre pareilles mesures[59]. En plus des mesures adoptées pour des motifs reliés à la politique étrangère, les deux pays ont dressé de longues listes de marchandises prohibées et réglementées – listes qui, dans bien des cas, partent des mêmes intentions mais diffèrent quant aux détails. Nombre d'entre elles sont utilisées pour l'administration d'une vaste gamme de mesures de politique intérieure ayant trait à la sécurité du consommateur ou à la sécurité nationale[60]. Ainsi, s'il est possible que les États-Unis fassent davantage pression sur le Canada pour qu'il se joigne à eux dans l'application de sanctions unilatérales et compte tenu des rares occasions où le Canada prend des sanctions sans l'appui des États-Unis, il devrait être possible de trouver des solutions pragmatiques qui limiteront les sanctions aux envois commerciaux aux États-Unis ou au Canada. Les technologies modernes d'échange d'information et de transmission de données rendent possible la conception de moyens (des certificats d'utilisateur, par exemple) qui limiteraient l'application d'une sanction commerciale au marché de l'un des partenaires[61].

Règlement de différends au sein de l'union douanière

Une union douanière pourrait miser sur les trois types de règlement des différends prévus par l'ALENA. Le chapitre 20 porte sur l'arbitrage des litiges découlant de l'interprétation et de la mise en œuvre de l'accord et repose sur les habituelles procédures du GATT concernant le règlement des différends. Les décisions des groupes spéciaux arbitraux prévus au chapitre 20 sont exécutoires pour les gouvernements mais elles ne sont pas directement applicables en droit national. Il appartient à la partie contrevenante de décider s'il convient de les mettre en œuvre, d'offrir une indemnité ou d'accepter des mesures de rétorsion (Hart, 2000). Le chapitre 19 prévoit l'examen, par des groupes spéciaux, des

décisions relatives aux droits antidumping et compensateurs; les résultats sont directement applicables en droit national (Macrory, 2002). Le chapitre 11 prévoit le droit, pour des parties privées, d'exercer un recours pour manquement à des obligations en matière d'investissements; si de telles doléances sont acceptées, les mesures sont exécutoires devant les tribunaux nationaux de la partie contrevenante (Ritchie Dawson, 2002; Soloway et Tollefson, 2003). La négociation d'une union douanière offrirait la possibilité d'adapter ces procédures en fonction de divers critères.

Premièrement, si un litige ressortissant au chapitre 20 a trait à une affaire prévue par l'ALENA et l'OMC, les parties peuvent opter pour l'arbitrage selon l'un ou l'autre instrument. Par le passé, on n'a eu recours à l'ALENA (ou, auparavant, à l'ALE) dans cette optique qu'occasionnellement, les deux pays préférant s'en remettre à l'OMC[62]. Si le fait d'offrir cette voie pouvait sembler logique au départ, lorsqu'on a négocié l'ALE, les enjeux qui se posent au sein d'une union douanière devraient faire l'objet de poursuites et être résolus dans ce cadre plutôt que d'être tranchés par une instance dominée par d'autres préoccupations et participants. Il conviendrait peut-être de déterminer que les décisions des groupes spéciaux arbitraux devraient être directement applicables en droit, comme dans le cas des procédures ressortissant aux chapitres 19 et 11, ce qui exigerait que le Parlement et le Congrès se départent de leurs prérogatives législatives lorsque la contestation porte sur les mesures législatives elles-mêmes plutôt que sur leur application. Bien qu'il pourrait être utile d'explorer la marge de manœuvre qu'offre cette approche en pareils cas, il y a si peu de litiges qui ne mettent pas en cause des mesures ou des lois portant sur les recours commerciaux que les efforts consentis pour arriver à ce résultat seraient sans doute supérieurs aux avantages qu'on en tirerait.

Deuxièmement, les trois marches à suivre dépendent de tribunaux ou de groupes spéciaux, ce qui affaiblit la valeur jurisprudentielle des décisions antérieures. Trouver des experts compétents prêts à participer est aussi devenu de plus en plus difficile. Il faudrait instituer un tribunal permanent, composé de personnes fortement expérimentées, épaulées par un personnel spécialisé, qu'on mettrait à contribution pour former les divers groupes spéciaux. Il serait également utile de procéder à un certain nombre de réformes procédurales des trois séries de formalités de manière à reconnaître leur fonction juridictionnelle plutôt que diplomatique – on pense, entre autres choses, à des éléments comme la transparence, les règles de la preuve, le droit de comparaître pour les parties privées, des sanctions disciplinaires pour les plaintes frivoles déposées par des parties privées, le rôle des mémoires d'*amicus curiae*, etc.

Troisièmement, le Secrétariat de l'ALENA compte trois petites sections nationales qui ne remplissent que des fonctions administratives. Il résulte de cet état de choses, entre autres, que le personnel spécial qu'on embauche pour chaque cause répond aux besoins analytiques des groupes spéciaux. On ne pourra satisfaire aux besoins d'une union douanière en matière de résolution des différends que si l'on

peut compter sur un secrétariat disposant de plus de ressources, distinct du secrétariat principal (dont on parle à la rubrique « Institutions ») ou intégré à celui-ci, apte à aider dans les cas de règlement des différends, doté d'un mandat plus large et habilité à offrir des consultations juridiques indépendantes et des services administratifs aux groupes spéciaux[63].

Institutions

D'entrée de jeu, les Européens ont doté leur union douanière d'une vaste infrastructure ayant pour principales caractéristiques un secrétariat exécutif indépendant des gouvernements membres et exerçant des prérogatives autonomes, une structure complexe de comités et de conseils ministériels, un parlement et un tribunal. Aucun de ces éléments n'est nécessaire, voire réalisable dans le contexte nord-américain. Plutôt que de chercher à créer des structures là où on n'en a pas besoin, les deux gouvernements devraient mettre l'accent sur les fonctions qui s'imposent pour assurer une mise en œuvre efficiente de l'union douanière et s'employer à créer de nouvelles institutions uniquement lorsque les mécanismes en place sont inadéquats.

On peut penser, vu l'intensité et le degré d'intimité qui se dégagent de la coordination et de la coopération transfrontalières dans tous les domaines qui ressortiraient à une union douanière, que les impératifs administratifs de celle-ci ne seraient que marginalement supérieurs à ceux de l'ALENA. Dans bien des cas, on pourrait y satisfaire en se servant des accords de coopération canado-américains actuels et en investissant de nouvelles responsabilités les fonctionnaires œuvrant dans les *agences* des deux côtés de la frontière. Dans le cadre d'une union douanière, rien n'interdirait à l'Agence des services frontaliers du Canada et au US Customs Service de coordonner leurs efforts pour assurer une administration efficace des importations de pays tiers. Une bonne base pour cette sorte de coopération existe déjà, témoin les réseaux informels de fonctionnaires et les différences relativement mineures entre les approches réglementaristes des deux pays. En fait, il manque un mandat convenu habilitant à régler les différends et un cadre institutionnel plus officiel aptes à garantir des résultats mutuellement avantageux. La mise sur pied d'une Commission mixte Canada-États-Unis ayant pour tâche de chapeauter les démarches visant à établir un ensemble mieux coordonné et convergent des règlements régissant toutes les affaires de douane pourrait se révéler une étape cruciale; elle assurerait l'impulsion nécessaire et illustrerait la volonté politique.

La sécurité alimentaire est un autre secteur dans lequel les deux pays coopèrent déjà fortement. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Santé Canada ainsi que, du côté américain, l'Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), le Food Safety Inspection Service (FSIS) et la Food and Drug Administration (FDA), collaborent étroitement en vertu de centaines de protocoles d'entente et accords. La plupart de ceux-ci n'ont toutefois pas le statut de loi nationale ou de traité international et les problèmes doivent être réglés au niveau du ministre de l'Agriculture et du secrétaire à l'Agriculture. En intégrant les

niveaux actuels de coopération à un traité bilatéral dont la mise en œuvre serait supervisée par une commission mixte, on améliorerait considérablement la confiance des consommateurs et des producteurs envers l'engagement des deux gouvernements (en ce qui concerne l'administration de ce qui se trouve à être, *de facto*, un marché intégré).

Dans certains secteurs, par exemple, il pourrait s'avérer nécessaire de se doter d'une politique commerciale extérieure commune ou d'un régime de recours commercial unifié vis-à-vis de pays tiers, de mécanismes de coordination plus formels et indépendants et de secrétariats permanents. La mise en place de telles commissions mixtes pourrait s'effectuer progressivement, au fur et à mesure que les nouveaux engagements seront mis en œuvre et que s'instaurera un climat de confiance face à l'efficacité de ces processus conjoints de prise de décisions. Comme c'est le cas pour l'actuelle Commission mixte internationale, le pouvoir politique ultime demeurerait du ressort des deux gouvernements; mais ceux-ci, en nommant des commissaires très compétents et en s'engageant à ne pas s'ingérer dans les affaires des commissions, chercheraient à donner un statut similaire et respecté à chacune des nouvelles commissions (Legault, 2002)[64].

Autres éléments

Une union douanière plus complexe pourrait comprendre une série d'autres éléments qui, chacun de son côté, ajouterait progressivement à ses avantages économiques. Pour les deux pays, l'inclusion d'au moins un de ces éléments rendrait plus complexes le programme de négociation et le défi politique à relever au regard de la conclusion d'une union douanière. Il y aurait augmentation de la prime de risque inhérente à toute négociation et possibilité de compromettre les chances de succès en contrepartie de gains relativement modestes. Il faudrait étudier, dès lors, s'il convient d'adopter, au point de départ, un cheminement plus prudent en cantonnant le programme de négociation aux éléments essentiels et en créant, au sein même de la structure institutionnelle de l'union douanière, un mécanisme appelé à régler ces enjeux au fur et à mesure que les impératifs économiques et la volonté politique le justifieraient.

Administration de la frontière

Un des enjeux les plus urgents que devront relever les deux gouvernements réside dans le coût élevé de l'administration d'une frontière matérielle, non seulement pour eux, mais aussi pour les entreprises et pour tous les particuliers qui, dans l'économie intégrée de l'Amérique du Nord, doivent passer fréquemment d'un pays à l'autre pour la conduite de leurs affaires. L'intensité des liens transfrontaliers est évidente à la lumière de certaines données : à chaque année, 16 millions de camions et 200 millions de particuliers traversent la frontière et, en moyenne, 15 millions de Canadiens effectuent une visite de plus d'une journée aux États-Unis; chaque jour, 100 000 passagers traversent la frontière. En moyenne, les tentatives visant à améliorer le coefficient d'efficacité et d'efficience de la frontière font partie intégrante de l'actuel Accord sur la frontière intelligente. Ces discussions progressent à une allure d'escargot en raison de l'absence d'un cadre

stratégique et parce que les deux gouvernements ont décidé de travailler dans les limites imposées par les mandats législatifs en vigueur. La création d'un tel cadre, les investissements dans les infrastructures et dans la technologie (à la fois aux points d'entrée et dans les corridors qui y mènent) et le ciblage des ressources en vue du prédédouanement des marchandises, des véhicules et des gens constituent des volets incontournables de toute démarche globale visant à améliorer la gestion de la frontière et à réduire les incidences financières de celle-ci. Enfin, les deux gouvernements pourraient accroître le niveau de convergence des politiques canadiennes et américaines régissant des éléments comme les programmes de prédédouanement du fret et des passagers, de tous les types de programmes d'application de la loi et, enfin, des procédures d'immigration et de détermination du statut de réfugié. On devrait se fixer comme objectif d'instaurer une frontière qui soit considérablement plus ouverte et moins bureaucratique, au sein d'une Amérique du Nord plus sûre. Si les Canadiens et les Américains veulent être séparés par une frontière plus intelligente et moins dérangeante, ils devront coopérer à la mise en place d'un périmètre mieux protégé qui, au bout du compte, débouchera sur un continent plus ouvert, plus prospère et plus sûr.

Différences dans les règlements

On étofferait de beaucoup les avantages d'une union douanière si on approfondissait la convergence des règlements et si on éliminait les différences mineures entre eux – différences qui, pour des raisons de commodité, sont souvent administrées à la frontière. Dans le contexte Canada-États-Unis, il existe déjà un degré élevé de convergence entre les deux réglementations, à tout le moins au regard des buts et objectifs[65]. Le Centre de droit et de politique commerciale a développé une vaste base de données détaillant l'ampleur de la coopération dans dix secteurs – administration douanière, énergie, agriculture, transport de surface, immigration, approbation des médicaments, dispositifs médicaux, produits chimiques et pétrochimiques, environnement et services financiers. Les différences qui existent tiennent davantage à la nature des particularités et de la mise en œuvre qu'à la conception fondamentale; mais, quoi qu'il en soit, elles s'accompagnent de coûts et influent sur les décisions en matière d'investissement. On y gagnerait dès lors beaucoup en étudiant des voies et des moyens grâces auxquels il serait possible d'aplanir de telles divergences et d'amoindrir leur incidence. Le niveau plus élevé de coopération que laisse entrevoir un accord d'intégration poussée offre une meilleure assise aux diverses stratégies de convergence – reconnaissance mutuelle, coopération au regard de l'application des lois, normes uniformes au chapitre des produits et des processus, principe du « test unique » et, même, harmonisation, etc. L'importance des règlements dans les deux pays, à tous les niveaux de compétence, donne à penser qu'il s'agit d'une démarche qui devrait être structurée le long de lignes sectorielles et fonctionnelles et comprendre la capacité procédurale et institutionnelle d'analyser le caractère dynamique de la plupart des régimes de réglementation[66].

Provinces et États

Les deux gouvernements fédéraux partagent la gestion de leur espace économique commun avec les gouvernements de cinquante États et de dix provinces, y compris dans d'importants domaines liés à la réglementation des dossiers économiques et commerciaux. Les réalités de nature constitutionnelle et politique qui régissent la répartition des pouvoirs ne sont pas les mêmes dans les deux pays. Fortement morcelé, le processus décisionnel américain se prête peu à l'encadrement, par le gouvernement fédéral, des activités d'élaboration des règlements des États – et, même, de certaines des Commissions quasi indépendantes créées par le Congrès. Plus encore, même dans des domaines où la Constitution l'habiliterait à exercer le pouvoir en matière de commerce, le gouvernement fédéral américain s'est montré hésitant à le faire. De même, le gouvernement fédéral du Canada ne peut imposer ses vues aux provinces dans des secteurs de compétence provinciale. Bien sûr, il serait possible de concevoir une union douanière dont les règles, procédures et institutions auraient préséance sur toutes les décisions réglementaires des provinces et des États, mais pareille entente, difficilement négociable, serait des plus ardues à mettre en œuvre et à administrer. L'intégration silencieuse et près de 70 ans de négociations bilatérales et multilatérales aidant, le Canada et les États-Unis bénéficient d'un degré élevé d'équivalence quant aux niveaux tarifaires extérieurs, d'un profond attachement au principe du traitement national et d'une convergence étendue pour ce qui touche aux fins et à la conception de la réglementation. Les gouvernements des provinces et des États prennent part à ce processus de convergence et, vraisemblablement, ils continueront à le faire. Bien que souhaitable, la participation des gouvernements des provinces et des États aux accords officiels (dans le but de faciliter davantage et de gérer l'intégration et la convergence) pourrait être problématique et serait susceptible de susciter plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait. Dans un avenir prévisible, à tout le moins, une approche pragmatique de coopération passive serait appropriée à cet égard.

Marchés publics

Tant l'ALENA (chapitre 10) que l'Accord sur les marchés publics de l'OMC ouvrent d'importants pans des marchés publics des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis à l'acquisition transfrontalière de biens civils. De gros obstacles subsistent, toutefois, à un marché intégralement libre. Le matériel de défense, de même que les marchés des provinces et des États, figurent parmi les exclusions. Aux États-Unis, une part importante des activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral sont « réservées » (dans le cadre du *Small and Minority Business Set-Aside Program*); l'accès, par les États et les municipalités, aux fonds fédéraux destinés aux investissements dans les infrastructures est tributaire de dispositions législatives privilégiant l'achat de biens américains. Les deux pays auraient intérêt à ouvrir davantage leurs marchés publics et à les rendre pleinement concurrentiels, tant à l'échelon fédéral qu'au niveau des États et des provinces. En Amérique du Nord, la nature de plus en plus intégrée de la production rend de plus en plus artificielle et, sans doute, de moins en moins facile à prouver, la différence entre un produit canadien et un produit

américain. Il sera utile d'étudier si les négociations d'une union douanière élargissent les possibilités d'ouverture des marchés publics. Ce qui revient à dire que, compte tenu des politiques privilégiant les « commettants » au moyen des marchés publics, même lorsqu'ils ne sont pas les plus concurrentiels, les deux gouvernements peuvent souhaiter opter pour une stratégie qui, graduellement, ouvrirait les marchés publics à une pleine concurrence à l'échelle de l'Amérique du Nord sur une base sectorielle, ce qui correspondrait au vœu de la majorité des responsables de l'industrie des deux côtés de la frontière.

Investissements, services et propriété intellectuelle

L'investissement transfrontalier direct demeure soumis à des restrictions dans certains secteurs, parmi lesquels la sécurité nationale, la culture, les télécommunications, le transport, l'énergie et les services financiers. La possibilité de s'attaquer aux restrictions toujours en vigueur est tributaire de la renonciation, pour les deux gouvernements (ou pour l'un d'entre eux), aux objectifs sous-jacents ou de l'acceptation que ces derniers puissent, peut-être, être atteints autrement, parfois même plus pleinement. Une coopération accrue dans ces domaines déboucherait sur d'autres résultats avantageux, notamment si elle fait partie d'une stratégie plus vaste (Dymond et Hart, 2002a). En grande partie, le commerce des services est exempt de restrictions, soit parce qu'il n'y en a jamais eu, soit parce qu'on les a éliminées dans la foulée de l'ALENA ou de l'OMC. Celles qui subsistent se rangent, *grosso modo*, dans quatre catégories : exigences en matière de certification professionnelle, restrictions touchant à l'investissement étranger direct (dans les services financiers et dans le secteur de l'industrie culturelle, par exemple), restrictions en matière de mouvement transfrontalier du personnel, restrictions au chapitre des services fournis par le gouvernement. Les restrictions portant sur l'échange transfrontalier de technologies ont été ramenées à un petit nombre d'objectifs reliés à la sécurité nationale – objectifs qui, pour la plupart, sont régis par une gamme d'accords bilatéraux mutuellement satisfaisants.

Dans la foulée de l'ALENA et de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, les divergences entre les régimes de propriété intellectuelle des deux pays ont été réduites au minimum; aujourd'hui, elles ne représentent tout au plus qu'un obstacle mineur à l'approfondissement de l'intégration bilatérale. Les restrictions qui restent sembleraient pouvoir se prêter à des arrangements relativement routiniers reposant sur la reconnaissance mutuelle et sur des approches semblables.

Politique de la concurrence

Par le Traité de Rome, les membres du Marché commun convenaient d'assujettir le commerce intra-européen à des règles de concurrence s'étendant à l'ensemble du marché. Graduellement, la portée de telles règles s'est élargie; aujourd'hui, elle englobe tout le commerce susceptible d'influer sur le fonctionnement de l'union économique. Cette expérience européenne, qui n'est pas le fait de beaucoup d'autres ententes d'intégration au niveau régional, a amené certains, au Canada, à

laisser entendre qu'une union douanière Canada-États-Unis exigerait des deux gouvernements qu'ils négocient une politique commune en matière de concurrence. Ni les règles de l'OMC, ni les documents traitant de l'économie n'indiquent qu'une union douanière doive obligatoirement s'assortir d'une politique de la concurrence. Quoi qu'il en soit, si pareille approche comporte des avantages, elle suppose également des coûts. Dès lors, la véritable question consiste à déterminer s'il est nécessaire de se doter de politiques communes au regard de la concurrence et des domaines connexes.

Compte tenu des ressemblances quant aux valeurs et objectifs, les politiques canadiennes et américaines concernant la concurrence et des politiques commerciales apparentées (droit sur les valeurs mobilières, droit des sociétés, droit sur la protection du consommateur, etc.) accusent déjà un degré élevé de convergence, un niveau intense de mise en commun de l'information et de coopération en matière d'application des lois, éléments tributaires d'un réseau d'ententes formelles et informelles. Il y a lieu d'examiner, dès lors, si l'on a beaucoup à gagner en intégrant les lois et politiques pertinentes à une union douanière sinon dans le cadre d'un vaste programme visant à aplanir les divergences en matière de réglementation. L'enthousiasme canadien initial au regard des dispositions touchant à la concurrence dans l'ALE/ALENA reposait sur la certitude que de telles dispositions étaient appelées à se substituer à la législation antidumping; comme il est aujourd'hui évident que les États-Unis n'ont aucune intention d'assimiler le dumping à une question relevant de la concurrence, cet enthousiasme s'est passablement amenuisé. En outre, la bonification considérable de la coopération relevée, depuis le milieu des années 80, au regard du droit antitrust, a réduit d'autant la nécessité d'exiger que les règles d'une union douanière traitent de cette dimension de la politique commerciale.

À tout prendre, donc, la meilleure approche de cet aspect de la gestion d'une intégration plus poussée semble passer par le pragmatisme et la souplesse. D'emblée, rien ne justifierait qu'on priorise cette question, pas plus qu'il n'existe des motifs afférents à la politique ou à l'intérêt public incitant à écarter sur-le-champ l'idée d'une meilleure coopération possible. Dès lors, tout accord d'union douanière bien conçu pourrait offrir la possibilité de s'attaquer à ces enjeux à mesure que le besoin s'en fera sentir.

Mouvement transfrontalier de personnes

Habituellement, une union douanière ne prévoit pas la libre circulation des personnes (Hart, 2004b : Young, 2004). En fait, l'objectif européen de mouvement libre de tous les facteurs de production, garanti dans le Traité de Rome, n'a pas été mis intégralement en vigueur avant les années 90; et, même là, il reste sujet à certaines restrictions pour les pays qui ne sont pas parties prenantes à l'Accord de Schengen. Parallèlement, en négociant l'ALE, le Canada et les États-Unis ont reconnu que le relâchement des restrictions relatives à l'autorisation de séjour temporaire des voyageurs de commerce était vital au succès de l'accord. Comme

il fallait s'y attendre, les chapitres de l'ALE et de l'ALENA portant sur le séjour temporaire se sont révélés des plus précieux. Il sera donc utile d'examiner si les deux gouvernements veulent inclure le mouvement transfrontalier des personnes dans les négociations entourant une union douanière.

D'un point de vue efficacité économique, on a beaucoup à gagner à faciliter davantage le mouvement transfrontalier des personnes. Grâce au raffinement de la technologie et à l'intensification de l'intégration, les possibilités de prestation des services des deux côtés de la frontière se sont accrues; et, est-il besoin de le rappeler, la prestation de services est indissociable des gens. De même, la production des biens ayant surtout suivi un axe d'intégration nord-sud, la nécessité de déployer du personnel clé là où il est le plus utile se fait plus pressante. Ainsi, bien que les dispositions de séjour temporaire de l'ALE/ALENA s'avèrent des plus utiles, il y a place à amélioration à ce chapitre. Ce qui implique toutefois des facteurs de sécurité, surtout depuis le 11 septembre. Les menaces à la sécurité sont aujourd'hui beaucoup plus diverses et *subtiles* que par le passé et la réduction des risques ne va pas sans contrôle aux points d'entrée.

Dans le contexte des négociations relatives à une union douanière, on dispose dès lors de bonnes raisons d'explorer les perspectives d'un relâchement plus poussé des restrictions touchant l'autorisation de séjour de Canadiens et d'Américains dans l'espace économique de l'un et de l'autre pays, soit comme visiteurs, soit comme travailleurs temporaires. S'attaquer à ce problème dans le cadre d'un vaste effort de coopération visant le traitement des ressortissants de pays tiers améliorerait considérablement les chances de succès et, simultanément, inspirerait confiance dans la détermination des deux gouvernements d'assurer la sécurité de l'Amérique du Nord.

Monnaie commune

Ces dernières années, le débat portant sur la nécessité de s'orienter vers une monnaie commune a déchaîné les passions. La valeur du dollar canadien ayant accusé un brusque déclin, dans les années 90, par rapport au dollar américain, certains analystes en ont conclu qu'il était temps d'aligner le premier sur le deuxième (Courchene et Harris, 1999; Laidler et Robson, 2002). Dans la pratique, maintes entreprises – et, même, des particuliers – ont réglé à leur manière la question de la monnaie en utilisant des devises américaines pour nombre de leurs opérations transfrontalières et en conservant, à cette fin, un compte en devises américaines, ce qui a incité plusieurs à croire qu'il serait souhaitable d'en arriver à une solution plus formelle et permanente. La question administrative pertinente au présent débat, cependant, est celle-ci : l'adoption d'une des nombreuses approches formelles de la coopération monétaire fera-t-elle progresser les objectifs d'une union douanière?

En règle générale, ni les unions douanières, ni les marchés communs ne s'étendent aux affaires monétaires ou à d'autres dossiers macroéconomiques, chose qui s'explique surtout parce que les questions qui se posent lorsqu'on

envisage une monnaie commune ne sont, au mieux, que marginalement afférentes à celles que soulève la perspective d'une union douanière ou d'un marché commun. Le marché commun européen a bien fonctionné pendant quarante ans sans monnaie commune. L'adoption d'une telle monnaie, en 2002, a engendré plein de crises de croissance, dont aucune n'a toutefois remis en cause les principes fondamentaux du marché commun. Étant donné les problèmes ardus que supposerait l'adoption d'une monnaie commune Canada-États-Unis et l'incidence qu'aurait une telle mesure sur la marge de manœuvre stratégique dont bénéficie le Canada pour gérer sa performance macroéconomique, nous sommes d'avis que les dossiers « intégration poussée » et « coopération monétaire » devraient être abordés séparément et chacun en fonction de son bien-fondé plutôt que dans le cadre d'une même stratégie.

La dimension souveraineté

Les discussions portant sur la politique commerciale du Canada ont quelque chose d'unique : elles font de la souveraineté un volet essentiel de la politique gouvernementale[67]. Lors des grands débats ayant entouré le libre-échange, en particulier au cours les élections de 1891, de 1911 et de 1988, les partisans du libre-échange avec les États-Unis ont dû constamment se défendre contre ceux qui affirmaient que le prix à payer, soit le sacrifice de la souveraineté canadienne, était trop élevé. Toute négociation d'une union douanière avec les États-Unis ravivera assurément sur de nombreux fronts cette vieille controverse, de plus en plus dépassée.

Un argument, formulé au sein du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, veut qu'une union douanière priverait le Canada de sa capacité de fixer des tarifs pour le commerce avec les pays tiers (Sénat, 2003). En fait, rappelons que le Canada a déjà renoncé à son autonomie tarifaire en acceptant la consolidation progressive de ses tarifs lors des négociations du GATT et de l'OMC, et que les tarifs ont une utilité de moins en moins grande comme outil d'intervention. Ce thème a donné lieu à une variante : une union douanière empêcherait l'application de politiques distinctes en matière énergétique et industrielle ou, encore, pour ce qui touche à l'immigration et à l'environnement (Jackson, 2003 : Clarkson, 2002 : Newman, 2002)[68]. Ce raisonnement aussi est dépourvu de substance. D'ores et déjà, l'ampleur des initiatives industrielles et énergétiques est fortement sujette à des restrictions en vertu des règles de l'OMC sur les subventions (pour les premières) et des règles de l'ALENA (pour les deuxièmes); quant aux dossiers comme l'immigration et l'environnement, qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une simple union douanière, absolument rien ne prouve que la conclusion d'une entente visant à canaliser les forces dynamiques de l'intégration économique aurait un effet restrictif sur la politique canadienne.

Autre axe de critique : une union douanière aurait pour effet d'arrimer plus étroitement la politique étrangère du Canada à celle des États-Unis. Lors des négociations sur le libre-échange, les opposants à celui-ci affirmaient que les États-Unis menaceraient le Canada de lui bloquer l'accès à leur marché – accès

prévu dans l'accord – s'il ne souscrivait pas à leurs objectifs de politique étrangère (Dymond et coll., 1994). Pareil argument devrait être rejeté pour un certain nombre de motifs. Il n'existe aucun précédent, dans l'histoire moderne, où les États-Unis se sont retirés d'accords commerciaux ou ont réduit l'accès que ceux-ci prévoyaient à leur marché pour des motifs ressortissant à la politique étrangère; il serait peu vraisemblable qu'ils imaginent pareil prétexte dans le cas d'une union douanière[69]. Deuxièmement, la vulnérabilité du Canada à une probabilité aussi faible ne tient pas à l'existence d'ententes bilatérales, mais à la profonde intégration de l'économie canadienne à l'économie américaine, une intégration liée principalement à la dynamique naturelle de l'intégration économique, motivée par les choix économiques quotidiens des particuliers et des entreprises et favorisée par les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux antérieurs. On ne saurait limiter cette vulnérabilité face aux États-Unis et se prémunir contre l'influence américaine qu'en inversant le cours de l'intégration économique et en acceptant le contrecoup d'une telle mesure : soit des coûts économiques impondérables[70].

Troisième critique : une union douanière éroderait davantage la vocation multilatérale historique du Canada et la capacité, pour ce dernier, de participer à des négociations multilatérales (Wolfe, s.d.). Pareille thèse reflète l'attrait continu qu'exerce le multilatéralisme comme principe organisationnel pivot de la politique commerciale et étrangère du Canada. Quoi qu'il en soit, l'opposition à une union douanière pour des motifs axés sur la protection de l'héritage multilatéral du Canada ne s'apparente pas seulement au révisionnisme historique, elle confond les fins et les moyens (Doern et Tomlin, 1991). Pour le Canada, l'établissement de règles et le renforcement des institutions dans un cadre multilatéral se sont avérés des moyens efficaces dans la poursuite d'objectifs commerciaux mais ils n'ont jamais entravé la poursuite, par d'autres moyens, d'objectifs ressortissant à la politique commerciale ou étrangère. Le Canada a toujours été prêt à s'intéresser aux règles et institutions bilatérales lorsque celles-ci sont au rendez-vous et qu'elles représentent le meilleur moyen pour concrétiser un objectif stratégique donné. Les stratégies bilatérales et multilatérales doivent être évaluées en fonction de leur aptitude à satisfaire aux besoins et intérêts des Canadiens. Se priver des avantages inhérents à un accord bilatéral dans le but de confirmer un idéal multilatéral rendrait incohérente l'élaboration des politiques.

Quatrième critique : une union douanière favoriserait le nivellement par le bas, c'est-à-dire qu'elle permettrait aux gouvernements d'abaisser constamment leurs normes et leurs attentes en matière de réglementation pour attirer les investisseurs étrangers et retenir les investisseurs nationaux. Très peu d'éléments semblent étayer cet argument. Les faits tendent plutôt à démontrer exactement le contraire. Plus une société s'enrichit (l'un des avantages les plus importants de la mondialisation), plus elle a besoin de règlements pour améliorer la qualité de vie. L'explosion des efforts de réglementation déployés par les gouvernements dans le but de régler des questions en matière d'environnement, de droits de la personne et de sécurité, entre autres choses, illustre clairement que ces raisonnements ne

correspondent pas à la réalité. La convergence réglementaire et la coopération au regard de la réglementation ont même habituellement pour effet de resserrer les exigences, résultat de l'adoption de critères internationaux de rendement et de meilleures pratiques internationales. Contrairement à la croyance populaire, les exigences réglementaires sont souvent plus rigoureuses aux États-Unis qu'au Canada. Concrètement, la convergence bilatérale des réglementations se traduira davantage par l'adoption de pratiques exemplaires que par la recherche d'un dénominateur commun[71].

Conclusion

Selon la conclusion qui se dégage de la présente analyse, une union douanière constituerait un choix stratégique viable pour le Canada et sa mise en vigueur aiderait à maximaliser les avantages économiques indissociables d'une intégration économique transfrontalière croissante et au rythme accéléré. La négociation d'une union douanière Canada-États-Unis ajouterait de façon marginale au réseau complexe de droits et obligations acceptés par les deux pays au fil de trois quarts de siècle de conclusion de traités bilatéraux et multilatéraux. Les deux États profiteraient économiquement de la création d'un marché unique et de l'adoption de politiques extérieures communes en matière de commerce avec les pays tiers. S'ils entendent créer une union douanière, les deux gouvernements devront régler une série de problèmes techniquement compliqués mais qui, dans aucun cas, ne se traduiraient par des politiques commerciales radicalement nouvelles ou par l'abandon de la souveraineté politique dans des domaines ou celle-ci n'a pas déjà fait l'objet d'une renonciation considérable.

Dans un nombre indéterminé d'enjeux, les préférences américaines auraient tendance à tenir le haut du pavé : établissement du tarif extérieur commun touchant des produits névralgiques (les vêtements, par exemple), mesures de recours commercial pour ce qui est du commerce avec des pays tiers, etc. Là où les écarts tarifaires ne pourraient être comblés dans l'immédiat, il y aurait peut-être lieu de prévoir des périodes de transition ou des exceptions. Pour ce qui concerne les recours commerciaux, il n'y a que de faibles différences entre les politiques du Canada et celles des États-Unis, comme l'a fait ressortir la prédominance des produits de l'acier dans les affaires de recours commerciaux des deux pays. Au chapitre de la mise en œuvre de l'union douanière, les deux pays enverraient des délégations mixtes à des organismes comme l'OMC et il serait normal de s'attendre à ce que les représentants des États-Unis les dirigent, la plupart du temps. Comme c'est le cas dans d'autres unions douanières, il serait possible de conserver la latitude voulue pour être à même d'adopter des mesures commerciales pour des motifs de politique étrangère.

Les négociateurs devront veiller à ne pas devenir otages de dossiers majeurs, certes, mais démodés – exemple : l'application, par les Américains, de droits antidumping et compensateurs aux exportations canadiennes. Les faits démontrent amplement que ces cas ont vite perdu du terrain, tant si on s'arrête à leur quantité qu'à leur importance économique; en fait, si l'on va au-delà des

différends persistants concernant le bois d'œuvre et le blé, les recours commerciaux ont pratiquement disparu du commerce transfrontalier. Quelle que soit l'importance de solutions durables à ces enjeux, le potentiel économique du Canada dépasse de beaucoup les bénéfices susceptibles d'être associés aux industries du bois d'œuvre et du blé. On ne devrait pas quantifier la valeur d'une union douanière en fonction de sa pertinence au regard de ces secteurs mais plutôt de ses incidences sur le bien-être économique du Canada dans son ensemble.

La création d'une union douanière officialiserait un peu plus le processus d'intégration économique Canada-États-Unis mais elle ne modifierait pas la nature fondamentale de celle-ci, pas plus qu'elle n'offrirait de solution globale aux obstacles qui empêchent le Canada de tirer pleinement partie d'une telle intégration. Chercher à éliminer ces obstacles exigerait une vaste initiative axée, en plus, sur la réduction des coûts de l'administration de la frontière, sur les différences au niveau de la réglementation et sur une foule d'autres enjeux. Étoffer le programme de négociation d'une union douanière aurait pour effet de faire grimper la prime de risque inhérente à toute négociation. Au fur et à mesure des discussions, les deux gouvernements pourraient bien décider de restreindre les négociations aux éléments essentiels et de créer un mécanisme, à même la structure institutionnelle de l'union douanière, qui s'attaquerait à ces problèmes à mesure que les impératifs économiques et l'évolution de la volonté politique le justifieraient.

Tout examen portant sur les relations commerciales et économiques du Canada avec les États-Unis s'assortit inévitablement d'un débat énergique sur les répercussions sur la souveraineté du Canada. Ce débat porte davantage sur la *vision* que sur la substance, les volets essentiels d'une union douanière se retrouvant en grande partie dans les engagements déjà pris par les deux pays au fil de l'histoire déjà longue de leur collaboration et des approches communes adoptées face aux problèmes en cause. Dans un tel débat, il sera important de démêler le mythe de la réalité et de faire en sorte qu'on évalue sérieusement les avantages et les coûts.

Notes

---

1 Le présent document a été préparé par Bill Dymond et Michael Hart, respectivement cadre supérieur, Centre de droit et de politique commerciale, Université Carleton/Université d'Ottawa et titulaire de la chaire de politique commerciale Simon Reisman de la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton et membre distingué du Centre.

2 Someswar Rao et Madanmohan Ghosh ont constaté que la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun et l'élimination des règles d'origine s'accompagneraient d'un gain permanent de 1,1 % du PIB; les résultats de leur recherche sont exposés dans *Horizons*, vol. 7, nº 1 (juin 2004), Projet de recherche sur les politiques.

3 Les articles 103 et 104 de l'ALENA prévoient que les dispositions de certains accords multilatéraux sur l'environnement (la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, par exemple) prévaudront si elles sont incompatibles avec l'ALENA.

4 Philip Cross, « Implications cycliques de la hausse du contenu importé des exportations », *L'observateur économique canadien*, décembre 2002 (statcan.ca). Cross met l'accent sur la façon dont l'industrie a réorganisé la production de manière à tirer profit d'une frontière plus ouverte.

5 Le problème de la maladie de la vache folle illustre à quel point l'intégration économique s'est étendue au-delà des industries manufacturières haut de gamme et des technologies de pointe pour englober les activités économiques les plus anciennes des sociétés sédentaires : la garde des troupeaux. Les responsables de l'industrie américaine du bœuf ont déclaré qu'il était impossible de satisfaire aux demandes des Japonais, qui voulaient que les exportateurs de bœuf des États-Unis séparent le bœuf d'origine américaine du bœuf d'origine canadienne pour que ce dernier ne puisse se retrouver dans les cargaisons à destination du Japon.

6 Jusqu'à l'avènement de la TPS, le Canada appliquait une discrimination à rebours en appliquant des taxes intérieures plus élevées sur les produits manufacturés (taxe de vente des manufacturiers) que sur les importations. Si cette taxe avait eu l'effet contraire, le Canada aurait contrevenu aux obligations contractées dans le cadre du GATT.

7 Ainsi, jusqu'à la mise en œuvre de l'entente antidumping prévue dans le Kennedy Round, en 1967, le Canada n'était pas tenu de constater que les produits faisant l'objet de dumping causaient un important préjudice aux producteurs nationaux avant d'appliquer des droits antidumping. De même, les États-Unis appliquaient ouvertement les droits compensateurs jusqu'à la conclusion du Tokyo Round, en 1979. Voir ci-dessous (analyse du volet énergie).

8 Le Congrès déclarait qu'un des objectifs de la *Trade Expansion Act* (1962), qui habilitait l'administration à participer aux négociations du Kennedy Round, consistait à combattre le communisme.

9 Lorsqu'ils ont promulgué la *Trade Promotion Act*, en 2002, les États-Unis ont, tout comme le Canada et nombre d'autres pays, échappé aux limites du système multilatéral, cherchant activement des partenaires souhaitant négocier des ententes bilatérales et régionales de libre-échange.

10 Dans un des passages les plus souvent cités de ses *Memoirs* (Garden City, NJ: Doubleday, 1978), le célèbre Jean Monnet, père de l'intégration européenne, déclarait : [TRADUCTION] « Il n'y aura pas de paix en Europe si les États se reconstituent en fonction de la souveraineté nationale. (...) Les États européens devraient former une fédération ou une "entité européenne" qui les regrouperait sous forme d'unité économique commune. »

11 Il y a des voies de rechange à l'intégration économique; ainsi, le Canada pourrait opposer des obstacles d'importance aux forces d'intégration silencieuse et chercher à se distancer des États-Unis, économiquement parlant. Une telle politique, qui équivaudrait à une réorientation majeure par rapport aux efforts déployés pendant presque soixante-dix ans pour assouplir graduellement le processus d'intégration silencieuse Canada-États-Unis, appauvrirait le Canada.

12 Cette pénurie d'institutions contraste considérablement avec la véritable pléthore de relations institutionnelles avec l'Union européenne (réunions semestrielles du premier ministre, du président de la Commission européenne et du président en exercice du Conseil; quantité de comités ministériels, de groupes de travail officiels, etc.). Voir fac-aec.gca.

13 Articles 1802 de l'ALE et 2001 de l'ALENA.

14 La plus récente réunion de la Commission portait sur certains aspects des règles d'origine, sur la transparence et sur d'autres questions techniques. Consulter la déclaration conjointe de la Commission du libre-échange de l'ALENA, San Antonio, 16 juillet 2004 (itcan-cican.gc.ca).

15 Ex-ambassadeur canadien aux États-Unis, Allan Gotlieb fait observer que [TRADUCTION] « les plus importantes relations économiques bilatérales du monde sont gérées sans le secours d'institutions et de procédures bilatérales ». « A Grand Bargain with the US », *National Post*, 5 mars 2003.

16 Voir <fac-aec.gc.ca.>

17 L'économiste britannique David Henderson définit l'intégration comme [TRADUCTION] « une tendance à l'amenuisement de l'importance économique des frontières politiques ». David Henderson, « Putting 'Trade Blocs' into Perspective », dans Vincent Cable et David Henderson, éd., *Trade Blocs? The Future of Regional Integration* (Londres : Royal Institute of International Affairs, 1994), p. 179-180.

18 Dobson traite de l'évolution possible des trois dernières étapes entre le Canada et les États-Unis.

19 Les plus importants d'entre eux, comme l'UE et l'ALE, ont eu pour effet d'affranchir le commerce intrarégional de l'application directe du système multilatéral – en gros, moins de la moitié du commerce mondial est aujourd'hui régi directement par le système de commerce multilatéral.

20 Pour en savoir plus sur le point de vue du Secrétariat de l'OMC sur de tels accords, consulter « RTAs and the multilateral trading system: recent developments in the global and regional trade agendas », de Clem Boonekamp (OMC.org).

21 Le Pacte de l'automobile de 1965, l'ALE et l'ALENA. Le Pacte de l'automobile nécessita une exemption des droits de douane pour les États-Unis, alors que le Canada affirma avec raison que son administration de l'accord satisfaisait aux exigences NPF du GATT.

22 ALENA, Annexe 201.

23 Dans « After Sept 11: A Canada-U.S. Customs Union », *Policy Options*, novembre 2001, Rolf Mirus fait remarquer la lourdeur du fardeau administratif des règles d'origine dans l'Accord de libre-échange européen (les fabricants concernés ont fait état de déboursés de l'ordre de 3 % à 5 % de la valeur des produits offerts uniquement pour satisfaire aux exigences documentaires sur les règles d'origine).

24 Voir ci-dessous (Autres éléments).

25 Il y a un vaste écart des taux entre ces moyennes, y compris les taux astronomiques associés à des produits agricoles choisis (350 % pour le tabac aux États-Unis et 245,7 % pour le fromage au Canada, par exemple). Dans son analyse d'une union douanière, Danielle Goldfarb présente plusieurs tableaux qui font état de taux comparatifs pour divers secteurs et groupes de produits et circonscrit les domaines où on peut trouver certaines des crêtes tarifaires les plus sensibles (Canada : bateaux, produits agricoles contingentés, etc.; États-Unis : tabac, arachide, chaussures, textiles, vêtements, etc.). Voir Danielle Goldfarb, « The Road to a Canada-US Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound? » C.D. Howe Institute Commentary, nº 184 (Toronto: Institut C.D. Howe, juin 2003), tableau 3 (cdhowe.org).

26 Consulter l'analyse, réalisée par Gary Hufbauer et Ben Goodrich, de la position du Canada : itcan-cican.gc.ca.

27 Les deux pays sont parties à la Convention internationale de 1973 sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto), administrée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), à Bruxelles. L'OMD gère aussi le SH, qui fait fréquemment l'objet de révisions. Au même titre que le GATT/l'OMC, l'OMD a contribué de manière non négligeable à la convergence Canada-États-Unis quant à l'administration des formalités de frontière.

28 Une politique est susceptible de poser problème : le programme américain visant la transformation externe, qui, dans certaines conditions, impose des droits d'importation pour des produits d'origine américaine qui subissent une transformation complémentaire à l'étranger; les droits de douane imposés sont alors fonction de la valeur ajoutée à l'étranger plutôt que de la valeur totale des produits réimportés. Ce n'est pas le cas pour le Canada (sauf contingences rigoureuses au regard de produits réparés à l'étranger), qui ne dispose pas d'un programme semblable.

29 Par le passé, la liste tarifaire du Canada contenait un grand nombre de numéros tarifaires utilisés comme mécanismes pour protéger la production de biens destinés à des fins précises tout en offrant, aux fabricants, l'accès à des importations à bas prix. Exemple classique : les 17 numéros tarifaires canadiens concernant l'huile d'olive.

30 Pour ce qui est du blé, voir la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. 1985, c. C-24; la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. 1985, c. G-10; la *Loi sur les semences*, L.R.C. 1985, c. S-8; la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, c. C-52.6; les règlements établis en application de ces lois. Pour ce qui touche aux autos, voir le Mémorandum D10-16-1 de l'ASFC (cbsa-asfc.gc.ca). Exemple en matière d'exportation : voir DORS/2002/153, Décret modifiant la Liste des marchandises d'exportation contrôlée.

31 Jusqu'en 2005, les deux pays appliquaient des quotas à différentes catégories de produits textiles et de vêtements en se basant sur des Tableaux de traitements tarifaires distincts en vertu de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements.

32 Les règles de l'OMC exigent que tout exercice d'établissement de moyenne aboutisse à un TEC qui, en général, n'aura pas plus d'effet protectionniste que les deux tarifs distincts. En prenant comme point de départ l'application du plus faible des deux taux pour la plupart des tarifs, les deux gouvernements se laisseraient une grande marge de manœuvre qu'ils pourraient mettre à profit pour s'attaquer à la liste plus ou moins courte de cas difficiles.

[33] Les règlements canadiens établissent des restrictions quant aux ventes par voie de consignation des produits horticoles importés.

[34] Aux États-Unis, la « mesure globale de soutien », calculée aux fins de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, se chiffrait à 9,8 % de la valeur ajoutée; la mesure équivalente canadienne se situait à 2,3 %. Voir Cline, p. 119. L'appui direct qu'accordent les États-Unis et le Canada à l'agriculture se ressemble davantage que ce que laissent supposer ces chiffres en raison de l'incidence de l'équivalent subvention des prix de détail plus élevés dans les secteurs à offre réglementée au Canada.

[35] Le Canada et les États-Unis ont traité l'agriculture séparément dans l'ALE et dans l'ALENA, dont l'Annexe 702:1 intègre les dispositions pertinentes de l'ALE qui « incorpore les droits et obligations du Canada et des États-Unis aux termes de l'Accord général en ce qui concerne les produits agricoles, les produits alimentaires, les boissons et certains produits connexes ».

[36] Articles 2005 à 2007 de l'ALE et Annexe 2106 de l'ALENA. Les services culturels ne sont pas assujettis à l'ALE ou à l'OMC étant donné qu'ils ne figurent pas dans la liste des services à propos desquels le Canada a accepté des obligations.

[37] Si, dans les faits, l'exemption avait été globale, les tarifs pré-ALE touchant une vaste gamme d'intrants pour l'industrie (le matériel d'enregistrement sonore, par exemple) auraient été maintenus.

[38] Consulter le *Rapport du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur* (dfait-maeci.gc.Canada/tna-nac/canculture-e.asp); on trouvera aussi des renseignements pertinents à l'adresse suitante : Hincd.net/incden.htmlH.

[39] Articles 603 à 605 de l'ALENA.

[40] Il n'y a guère de commerce avec de tels pays; l'harmonisation du taux canadien moyen de 35 % et celui des États-Unis, d'environ 40 %, ne poserait pas de problème.

[41] Les sites Web des Affaires étrangères/du Commerce international donneraient à entendre que le Canada et l'Union européenne ont convenu de négocier un accord de libre-échange en intégrant l'accord Canada-Union européenne sur le renforcement du commerce et de l'investissement, conclu en mars 2004, à la liste des initiatives régionales de libre-échange. Même si cet accord est susceptible d'évoluer, il ne constitue manifestement pas un accord de libre-échange.

[42] Les négociations de l'APEC sont effectivement agonisantes depuis la crise financière asiatique de la fin des années 90. La ZLEA est dans une sérieuse impasse depuis la réunion ministérille de novembre 2003. Selon toute apparence, les États-Unis ont décidé de consacrer leurs énergies, au regard des négociations, à des ententes bilatérales et infrarégionales; sans le leadership américain, les négotiations de la ZLEA resteront au point mort.

[43] Il y aurait une possibilité : conserver des tarifs distincts assortis de leurs règles d'origine, pour un nombre limité de produits sensibles, pendant une période donnée (cinq ans, par exemple).

[44] On s'intéresse, dans cette section, aux procédures de recours en matière de droits antidumping et de droits compensateurs. Le troisième pilier des recours commerciaux soit des mesures de sauvegarde d'urgence ressortissant à l'Article XIX est tombée en désuétude si l'on oublie les mesures américaines, prises en 2001, ayant pour effet d'exclure le Canada et le Mexique en raison de l'intégration de l'industrie sidérurgique de l'Amérique du Nord.

[45] Les importations américaines étant habituellement trois fois plus importantes que celles du Canada, il serait normal de s'attendre à ce que, pour une période représentative, il y ait au moins trois fois plus de litiges soulevés par les Américains que par les Canadiens. Comme les chiffres l'indiquent, toutefois, le nombre total de causes canadiennes équivaut presque à la moitié de l'ensemble des affaires américaines.

[46] Deux visaient le bois d'œuvre, deux les tiges d'acier au carbone, une les tôles d'acier inoxydable vendues en bobines et une le blé. On ne compte, à l'heure actuelle, que douze ordonnances en vigueur touchant sept produits canadiens, la plupart émanant de vieilles affaires qui, dans la foulée des exigences de caducité, devraient graduellement disparaître.

[47] Données américaines sur les affaires en instance en date du 9 août 2004 : usitc.gov; données canadiennes sur les affaires en instance en date du 30 août 2004 : csba-asfc.gc.ca.

[48] Exemple : droit antidumping américain sur les filets de poisson congelés du Vietnam. ITC dossier #a-552-801.

[49] Une différence est que les droits douaniers sont appliqués par le Canada de manière prospective au sujet de la valeur normale sur les importations tandis que les droits douaniers américains s'appliquent de manière rétrospective suivant les importations. L'analyse des ramifications organisationnelles et juridiques de l'intégration des deux régimes n'entre pas dans le cadre de ce document; pareille démarche ne s'assortirait vraisemblablement pas d'incidence politique, les deux pays ayant convenu de mettre en place un régime commun de recours commercial.

[50] On a recours à des certificats d'utilisateurs pour des fins fiverses, y compris pour l'observation des conditions d'obtention de remise des tarifs. Voir le site web suivant : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/F/pub/cm/d10-16-1/d10-16-1-f.html>

[51] L'observation selon laquelle les droits antidumping ou compensateurs appliqués par les pays tiers aux importations provenant du Canada ou des États-Unis seraient appliqués aux biens des autres pays ne se produiraient pas, le premier cas vise spécifiquement les entreprises alors que le dernier concerne les subventions.

[52] Les secteurs de la sidérurgie, de l'automobile, de l'aérospatiale et des technologies de l'information agréeraient assurément pareille démarche.

[53] L'argument invoqué dans certains milieux, voulant qu'il soit impératif d'éliminer la menace des recours commerciaux américains pesant sur le commerce canadien, repose sur l'hypothèse que l'exportation des ressources est et demeurera indispensable à la prospérité du Canada. Il suppose aussi que, dans l'ensemble, les discours ministeriels sur le savoir, sur l'innovation et sur l'économie de haute technologie ont raté leur cible.

[54] Supposons, par exemple, que le Canada souhaite conclure un accord de libre-échange avec le Cuba d'après Castro et que les États-Unis s'y opposent; si on les compare aux avantages économiques découlant d'une union douanière, les séquelles économiques du déni du libre accès au marché canadien, pour les produits cubains, seraient minimes.

[55] Données accessibles à l'adresse suivante WTO.org. Les deux litiges auxquels le Canada a été partie prenante : la contestation conjointe, avec les États-Unis, de l'interdiction décrétée par l'Union européenne quant à l'homologation de produits biotechnologiques et la réaction à la contestation, par le Brésil, des programmes de financement à l'exportation des avions.

[56] Consulter, par exemple, la liste des exportations américaines que l'UE a menacé de frapper de tarifs de rétorsion si les mesures de sauvegarde américaines concernant l'acier n'étaient pas supprimées; elle comprend un nombre impressionnant de produits de l'acier. Étant donné l'intégration transfrontalière du secteur de la sidérurgie, les exportations du Canada en auraient assurément subi les contrecoups. Prendre connaissance du Règlement du Conseil 2002/0095/acc <www.europa-eu/comm/trade>

[57] Exemple récent : le *Byrd amendment*, qui habilite les autorités douanières américaines à distribuer les droits antidumping et compensateurs qu'elles perçoivent aux sociétés qui ont réclamé l'adoption de telles mesures. Le Congrès n'a pas encore mis en vigueur la décision de l'OMC (celle-ci est arrivée à la conclusion qu'une telle façon de faire était contraire aux obligations des États-Unis).

[58] À l'heure actuelle et de façon générale, les États-Unis frappent de sanctions le commerce avec Cuba, l'Iran, l'Iraq, la Libye, la Corée du Nord, la Serbie et le Soudan. En outre, les importations effectuées au bénéfice de personnes reconnues comme ayant favorisé la prolifération des armes de destruction massive, d'organisations terroristes étrangères nommément désignées, de terroristes et de narcotraficants reconnus, de même que des Talibans, font l'objet de restrictions aux États-Unis. Les navires et les aéronefs immatriculés auprès/sous le contrôle ou sous la propriété de personnes/d'organisations/de pays visés par des sanctions ne peuvent importer de marchandises aux États-Unis. Les cigares cubains et les tapis iraniens ne peuvent être importés que s'ils satisfont à certaines restrictions. Enfin, les diamants de l'Angola doivent être assortis d'un certificat attestant qu'ils ne sont pas des « diamants de la guerre ». Le Canada sanctionne le commerce avec la Birmanie et l'Angola; contrôle les exportations des armes à feu, des armes et des instruments inscrits dans la Liste des marchandises d'exportation contrôlée vers les pays avec lesquels il a conclu des accords intergouvernementaux en matière de defense, de recherche, de développement et de production; exerce un certain contrôle sur les exportations à destination de l'Iraq, de la Corée du Nord, de Cuba, de la Libye, de l'Iran et de la Bolivie.

[59] Exemple : la demande de sanctions à l'encontre du Zimbabwe de la part de certains pays du Commonwealth; les États-Unis ne se sentiraient pas liés par un éventuel consensus à propos d'une telle mesure, mais le Canada souhaiterait quand même aller de l'avant.

60 Le US Customs Service et l'Agence des services frontaliers du Canada veillent au respect des permis d'exportation et d'importation touchant un vaste éventail de marchandises – vins et alcools, produits agricoles, certains médicaments, armes à feu, munitions, etc. Le US Customs Service assure le respect des règlements pris par d'autres organismes au regard du matériel d'artiste, des biens culturels, des marchandises dangereuses et des substances toxiques et inflammables, des appareils électroménagers, de certains produits électroniques, des jouets et articles destinés aux enfants, de divers produits de marque ou protégés par le droit d'auteur, des textiles et des vêtements.

61 Voir, par exemple, l'Arrêté modifiant la Liste des marchandises d'exportation contrôlée, **C.**P. 2002-551, 11 avril 2002 <canadagazette.gc.ca>

62 Il n'y a eu qu'un seul litige Canada-États-Unis ressortissant au chapitre 20 de l'ALENA et touchant aux tarifs sur certains produits avicoles et laitiers, sur l'orge et sur la margarine – litige qui a donné lieu à une décision favorable au Canada. Le chapitre 18 de l'ALE avait pour sa part été invoqué dans cinq litiges.

63 La longue saga du bois d'œuvre a suscité des plaintes, du côté canadien, quant à l'efficacité du système de règlement des différends. Il ne fait aucun doute que les États-Unis ont recours à tous les instruments juridiques de l'OMC et de l'ALENA de manière à maintenir en vigueur le plus longtemps possible les mesures adoptées, mais l'assertion voulant que de telles tactiques soient propres aux Américains ou qu'elles témoignent d'un sérieux problème du système est plus que douteuse.

64 Leonard Legault, ancien coprésident canadien de la Commission mixte internationale, attribue la réussite de la Commission « [...] à sa nature binationale mais unitaire, à son caractère permanent et indépendant, à son impartialité et à son engagement dans la recherche de solutions axées sur les intérêts communs des deux pays, à l'importance qu'elle accorde aux consensus, à son utilisation fréquente d'enquêtes conjointes encadrées par des conseils consultatifs binationaux ainsi qu'à son ouverture à l'endroit de toute personne ou de tout organisme qui désire lui faire part de son point de vue. Par conséquent, la Commission permet habituellement d'éviter les inconvénients des négociations entre gouvernements et offre certains avantages supérieurs à la plupart des mécanismes de résolution de différends. Comme c'est le cas de toute institution, toutefois, la valeur de la Commission est égale à la valeur de ses membres. C'est donc dire que la valeur de la Commission dépend largement de la qualité des personnes qui y sont nommées par les deux gouvernements ». (*Canada and the United States: Three Ways to Run a Relationship*). Observations faites devant la section d'Ottawa de L'Institut canadien des affaires internationales, Ottawa, 7 novembre 2002.

65 Par exemple, le Conseil canadien des normes (CCN) et le National Institute for Standards Technology (NIST) des États-Unis ont signé un accord, en 1994, sur la reconnaissance mutuelle des systèmes d'essais en laboratoire administrés par chacun des pays. Dans l'intérêt d'une industrie qui exporte annuellement pour un milliard de dollars de dispositifs de fixation aux États-Unis, le CCN a conclu un accord avec les organismes américains compétents pour que puissent être effectuées au Canada les vérifications de la conformité aux règlements américains des fixations fabriquées au Canada.

66 Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente mis sur pied par la gouvernement Chrétien, en mai 2003, est arrivé à des conclusions semblables. Dans le rapport qu'il adressait le 23 septembre dernier au premier ministre Martin (rapport qu'on peut consulter à l'adresse suivante : smartregulation.gc.ca), on pouvait lire : « Pour assurer des niveaux de protection élevés pour les consommateurs, la société et l'environnement, il faut de plus en plus recourir à la coopération internationale. Nous ne pouvons plus arriver seuls à protéger la santé et la sécurité des Canadiens et à donner accès à des produits innovateurs. À titre de nation commerciale, le Canada doit être plus stratégique dans ses relations en matière réglementaire avec ses partenaires commerciaux. Un des principaux sujets d'irritation pour l'industrie est lié à la prolifération des différences mineures entre les règlements canadiens et les règlements américains, surtout dans le contexte d'un marché nord-américain de plus en plus intégré. En réduisant le plus possible ces différences, on mettrait fin aux chevauchements inutiles et on réduirait les coûts pour les consommateurs, l'industrie et le gouvernement. » À cette fin, on recommandait que le gouvernement adopte, en matière de réglementation, une stratégie de coopération avec les États-Unis qui soit structurée en fonction de lignes sectorielles.

67 Si l'on excepte les enjeux relatifs à la politique de défense où, souvent, le débat public dévie de sa trajectoire et s'enlise dans un cul-de-sac qui n'a rien à voir avec les incontournables réalités, soit : les impératifs de protection des deux pays contre les menaces extérieures.

68 On peut se familiariser avec certaines de ces vues en consultant, d'Andrew Jackson, « Why the 'Big Idea' is a Bad Idea: A Critical Perspective on Deeper Economic Relations with the United States », (Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives, 2003). Voir également : Stephen Clarkson, « Time to break free (trade) », *Globe and Mail*, 27 septembre 2002; Peter Newman, « Beware of freer trade », *Maclean's*, 2 décembre 2002. On peut trouver une version plus circonstanciée de ce point de vue dans une série d'articles de David Crane publiés dans le Toronto Star les 9, 13 et 16 août 2003. Au Canada, cette attitude de méfiance face aux États-Unis bénéficie de moins en moins d'appuis.

69 La fureur palpable de l'administration américaine et de nombreux membres du Congrès à l'égard du Canada et d'autres opposants, durant la guerre en Iraq, n'a pas entraîné de telles conséquences.

70 Les Canadiens s'accommodent de mieux en mieux de la proximité des États-Unis et de la recherche pragmatique de meilleurs moyens de gérer une intégration plus poussée; voir l'analyse de récents sondages dans Hart, « A New Accommodation with the United States: The Trade and Economic Dimension ».

71 Dans le compte-rendu d'un sondage mené par Industrie Canada auprès des organismes canadiens de la réglementation, on peut lire : « Toutes les personnes interrogées ont affirmé poursuivre des objectifs stratégiques généraux semblables à ceux de leurs homologues américains. Toutefois, bon nombre d'entre elles ont rappelé que les différences dans les systèmes de lois gouvernementales et habilitantes de chaque pays entravent la coopération et limitent les résultats qui peuvent être obtenus sans nécessiter de changements importants à la législation. » Industrie Canada, *North American Regulatory Cooperation*, ébauche, février 2002. Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente arrive à des conclusions semblables. On peut consulter son rapport à l'adresse suivante : H smartregulation.gc.Canada./en.

Bibliographie

*Sauf indication contraire, tous les liens de cette bibliographie ont été confirmés le 20 janvier 2005.

Boonekamp, Clem, s.d. « Les ACR et le système commercial multilatéral : évolution récente des programmes relatifs au commerce mondial et régional ». <www.wto.org/french/tratop_f/region_f/sem_nov03_f/sem_nov03_prog_f.htm>.

Cable, Vincent et David Henderson (éd.), 1994. *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*. Londres : Royal Institute of International Affairs, pp. 179-180.

Canada, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, 2003. *Accès incertain : les conséquences des mesures prises par les États-Unis touchant la sécurité et le commerce pour la politique commerciale canadienne*, juin.

Canada, Industrie Canada, 2002. *North American Regulatory Cooperation*, ébauche, février.

Canada, MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), s.d. Rapport du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur – industries culturelles. <www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/canculture-fr.asp>.

Canada, Ministère du Patrimoine canadien, 2003. « Le gouvernement du Canada contribue à renforcer l'appui à l'échelle internationale en vue de l'adoption d'un instrument international sur la diversité culturelle », communiqué, 20 juin. <www.canadianheritage.gc.ca/newsroom/news_f.cfm?Action=Display&code=3N0141F>.

Clarkson, Stephen, 2002. « Time to Break Free (Trade) » *The Globe and Mail*, 27 septembre.

Cline, William R., 2004. « *Trade Policy and Global Recovery* ». Washington: Center for Global Development/Institute for International Economics.

Courchene, Thomas et Richard Harris, 1999. « From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration » Commentaire 127 de l'Institut C.D. Howe, juin.

Crane, David, 2003. « We have much to mull on integration with U.S. » *Toronto Star*, 9 août 2003.

_____, 2003a. « U.S.-Canada ties need practical, not grand, ideas » *Toronto Star*, 13 août 2003.

_____, 2003b. « We do have a choice about closer links to U.S. » *Toronto Star*, 16 août 2003.

Cross, Philip, 2002. « Implications cycliques de la hausse du contenu importé des exportations ». *L'Observateur économique canadien*, décembre.

Dobson, Wendy, 2002. « Shaping the Future of North American Economic Space: A Framework for Action » Commentaire 162 de l'Institut C.D. Howe, avril, p. 3.

Doern, Bruce et Brian Tomlin. 1991. *Faith and Fear: The Free Trade Story.* Toronto: Stoddart.

Dymond, Bill et Michael Hart, 2000. « Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations After Seattle » *Journal of World Trade* 3, nº 34.

———, 2002. « NAFTA Chapter 11, Precedents, Principles and Practices » In *Whose Rights?* The NAFTA Chapter 11 Debate, éd. L. Ritchie Dawson.

———, 2002b. « Abundant Paradox: The Trade and Culture Debate » Centre de droit et de politique commerciale.

———, 2003. « Canada and the Global Challenge: Finding a Place to Stand. » Commentaire 180 de l'Institut C.D. Howe, mars.

———, 2004. « The Doha Investment Agenda: Whither or Wither? » *Journal of World Investment and Trade* 2, nº 5 : 263-287.

Dymond, Bill, Michael Hart, et Colin Robertson, 1994. *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, Vancouver: University of British Columbia Press.

Goldfarb, Danielle, 2003. "The Road to a Canada-US Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound?" Commentaire 184 de l'Institut C.D. Howe, juin.

Goodrich, Ben et Gary Hufbauer, 2003. « More Pain, More Gain: Politics and Economics of Eliminating Tariffs » IIE Policy Brief PB-03-8, juin.

Gotlieb, Allan, 2003. « A Grand Bargain with the US » *National Post*, mars 5.

Ghosh, Madanmohan et Someswar Rao, 2004. « Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine », *Horizons* 7, nº 1 (juin).

Hart, Michael, 2000. « The Role of Dispute Settlement in Managing Canada-US Trade and Investment Relations » In *Vanishing Borders: Canada Among*

Nations, Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson (éd.), Toronto: Oxford University Press.

———, 2004a. « A New Accomodation with the United States: The Trade and Economic Dimension » *Art of State II: Thinking North America: Prospects and Pathways*, Institut de recherche en politiques publiques, mars.

———, 2004b. « Is There Scope for Enhancing the Mobility of Labour Between Canada and the United States? » Document préparé pour l'Industrie Canada, mars.

Henderson, David, 1994. « Putting 'Trade Blocs' into Perspective » dans Vincent Cable et David Henderson, éd., *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, Londres : Royal Institute of International Affairs, pp. 179-198.

Jackson, Andrew, 2003. « Why the 'Big Idea' is a Bad Idea: A Critical Perspective on Deeper Economic Relations with the United States » Centre canadien de politiques alternatives.

Laidler, David et William B.P. Robson, 2002. « No Small Change: The Awkward Economics and Politics of North American Monetary Integration » Commentaire 167 de l'Institut C.D. Howe, juillet.

Legault, Leonard, 2002. « Canada and the United States: Three Ways to Run a Relationship » Allocution prononcée devant la section d'Ottawa de l'Institut canadien des affaires internationals, novembre.

Macrory, Patrick, 2002. « Dispute Settlement in the NAFTA: A Surprising Record of Success » Commentaire 168 de l'Institut C.D. Howe, septembre.

Mirus, Rolf, 2001. « After Sept. 11: A Canada-U.S. Customs Union." *Policy Options = Options politiques*, novembre.

Monnet, Jean, 1978. *Memoirs*, Garden City, NJ: Doubleday.

Newman, Peter, 2002. « Beware of Freer Trade » *Maclean's*, 2 décembre.

Penner, Rolf, 2004. « Free Trade Won't Hurt Grain Farmers » *National Post*, 24 août.

Ritchie, Dawson, Laura (éd.), 2002. « Whose Rights? The NAFTA Chapter 11 Debate » Centre de droit et de politique commerciale.

Soloway, Julie et Chris Tollefson, 2003. « NAFTA's Chapter 11: Investor Protection, Integration and the Public Interest » *IRPP Choix* 9, nº 2 (mars).

Thody, Phillip, 1997. *An Historical Introduction to the European Union*, Londres : Routledge.

Wolfe, Robert, 2003. « See You in Washington? A Pluralist Perspective on North American Institutions » *IRPP Choix* 9, nº 4.

Young, Allison, 2004. « Beyond Zero Sum: Trade, Regulation and NAFTA's Temporary Entry Provisions » Institut de recherche en politiques publiques, *Policy Matters* 5, nº 2 (août).

Zoellick, Robert, 2003. « Global Trade and the Middle East » Discours prononcé devant le Forum économique mondial (Mer morte, Jordanie), juin.